

LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX EN YOUGOSLAVIE

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 15 Décembre 1936, à 14 heures

PAR

HAMDIJA ĆEMERLIĆ

M. G. GIDEL, *Président*

MM. A. MESTRE

J. LAFERRIÈRE

} *Suffragants*

ÉDITIONS PIERRE BOSSUET

8, Rue N.-D.-des-Champs, Paris (VI^e)

1936

**LES SYSTEMES ELECTORAUX
EN YOUGOSLAVIE**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A la mémoire de ma chère Mère

A mon frère Asim,

en témoignage de ma grande
et bien sincère reconnaissance

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX EN YOUGOSLAVIE

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 15 Décembre 1936, à 14 heures

PAR

HAMDIJA ĆEMERLIĆ

M. G. GIDEL, *Président*

MM. A. MESTRE	}	<i>Suffragants</i>
J. LAFERRIÈRE		

ÉDITIONS PIERRE BOSSUET
8, Rue N.-D.-des-Champs, Paris (VI^e)

1936



AVANT-PROPOS

La réforme électorale est une des questions importantes qui préoccupent à l'heure actuelle l'opinion publique et le Parlement yougoslaves.

En effet, le système électoral, qui constitue l'un des principaux rouages du mécanisme de l'Etat, doit évoluer et s'adapter aux désirs du peuple ainsi qu'aux principes démocratiques, sous peine de devenir pour le pays une source de graves difficultés.

La grande guerre a eu pour conséquence de modifier la constitution politique de toutes les nations et d'exercer une influence considérable sur les conditions d'existence des collectivités humaines. Elle a entraîné des modifications profondes et posé de nouveaux problèmes, délicats et importants, aussi bien au point de vue international qu'au point de vue interne. Les fautes, volontaires ou involontaires, commises par ceux à qui incombait la lourde tâche de redresser dans la voie normale les différents peuples, pèsent encore actuellement sur le monde entier. C'est surtout dans les nouveaux Etats, créés depuis la guerre, que les problèmes à résoudre se manifestent avec le plus d'acuité, multiples et complexes. Tel est le cas de la Yougoslavie.

Depuis le jour où se fit l'union de tous les Yougoslaves en un seul Etat, ce dernier a traversé des périodes fort troublées. Les changements de Constitutions et de régimes politiques se succèdent et secouent l'évolution normale de la nation nouvelle. Le développement de sa vie politique se heurte aux difficultés inhérentes à tous les Etats naissants, ainsi qu'à celles qui lui sont propres. L'un des problèmes les plus graves, et qui a particulièrement préoccupé les hommes publics et les gouvernements fut la question de l'organisation intérieure de l'Etat. Tâche délicate qui exigeait, pour être menée à bien, eu égard aux difficultés spéciales que le passé avait lé-

guées au peuple yougoslave, beaucoup de tact, de sagesse politique et d'amour pour l'œuvre entreprise.

Comme son nom l'indique, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes se compose de trois tribus des Slaves du Sud, trois éléments de même race, de même langue, mais de mentalité et de traditions tout à fait différentes. De là proviennent de grandes difficultés en ce qui concerne l'organisation intérieure (1). Ce problème a provoqué de graves divergences de vues, entre les trois branches du peuple yougoslave.

La première Constitution, celle de Vidovdan, fut élaborée sur des bases démocratiques, mais elle introduisait une organisation intérieure fortement centralisée, ce qui ne répondait pas aux désirs d'une grande partie de la population. Il en résulta des conflits multiples et douloureux qui ne sont pas encore, même aujourd'hui, tout à fait aplanis. Les luttes déchaînées des partis politiques, dont la plupart avaient un caractère régional, provoquèrent un malaise qui discrédita le parlementarisme et amena la dictature. Mais le régime absolu qui régna pendant deux ans et demi se montra incapable de donner une solution satisfaisante à cette question capitale pour la stabilisation intérieure de l'Etat, et dut céder la place à un régime constitutionnel. La Constitution du 3 septembre 1931, octroyée sans que le peuple eût participé à son élaboration, est plus centraliste que la première. Le régime parlementaire n'étant pas introduit par la nouvelle Constitution, la vraie démocratie ne peut s'enraciner dans la vie politique. Le système électoral construit sur la base de cette Constitution est un système autoritaire, conservateur, qui entrave l'évolution normale de la vie politique. Cependant, toute tentative de réintroduire la démocratie serait vaine si l'on ne commençait par la réorganisation du système électoral. En effet, on peut prévoir les tendances de l'évolution de la vie politique dans un pays, d'après les dispositions constitutionnelles concernant le recrutement des institutions représentatives. En organisant la représentation de la vie nationale de telle sorte que soient assurés le pouvoir à la majorité, le contrôle à la minorité, une représentation aussi fidèle que possible des élé-

(1) D'après la *Constitution de Vidovdan* du 28 juin 1921, l'Etat yougoslave s'appela le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. La dénomination de Yougoslavie lui fut donnée par la loi du 3 octobre 1929. Yougoslaves, cela veut dire Slaves du Sud. Peuvent être considérés comme tels : Serbes, Croates, Slovènes et Bulgares.

ments du corps électoral, on réalisera mieux l'idéal de justice sociale et l'apaisement des luttes entre les citoyens. A notre avis, seule la Représentation proportionnelle intégrale peut répondre à ces exigences, car seule elle donne une représentation réelle du corps électoral et permet à chaque groupement, quelle que soit son importance, d'être représenté au sein de l'Assemblée Nationale.

Ce bref aperçu sur l'évolution constitutionnelle de l'Etat yougoslave paraît utile pour mieux délimiter le cadre de notre étude.

Le choix d'un système électoral bien approprié pour un Etat est un problème extrêmement difficile à résoudre. Tel régime ou telle méthode convient bien à un peuple, mais ne réussit pas à s'implanter ou parfois n'obtient aucun succès chez le peuple voisin. Ce serait à nos yeux une lacune de passer sous silence l'examen des divers systèmes électoraux appliqués dans les pays composant la Yougoslavie actuelle, avant leur union. Dès lors, avant d'arriver au sujet spécial qui nous occupe, nous donnerons dans ses grandes lignes, une étude schématique, mais précise, de leurs principes essentiels. Ensuite, nous tracerons les différentes phases de l'évolution du droit électoral qui s'est accomplie en Yougoslavie jusqu'à nos jours. Décrire le fonctionnement et le mécanisme des systèmes adoptés, en apprécier les effets, tels sont les points que nous aurons à examiner tout d'abord.

Nous tirerons enfin de cette étude la conclusion qu'elle comporte, en tentant de suggérer les principes sur lesquels de vrait, à notre avis, être basée une réforme électorale en Yougoslavie.

Notre travail présente, certes, des erreurs auxquelles nous n'avons pu échapper. La cause en tient, en grande partie, à l'insuffisance de la littérature yougoslave sur ce sujet, que nous avons dû traiter sur les seules bases des documents officiels, des débats parlementaires et des articles parus dans la presse aussi bien quotidienne que périodique.

PREMIERE PARTIE

Aperçu historique

I. — FORMATION DE L'ETAT YUGOSLAVE

Un bref aperçu historique, sur la formation de l'Etat Yougoslave, fera mieux comprendre l'objet de la présente étude.

La Yougoslavie a été formée en 1918, sous le nom de Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Avant la grande guerre, le territoire qui compose la Yougoslavie actuelle était partagé entre trois Etats : Le royaume de Serbie, le Royaume de Monténégro et l'Empire d'Autriche-Hongrie. La guerre changea du tout au tout la situation et amena l'union de tous les Yougoslaves en un Etat national.

A la fin des hostilités, lorsqu'apparurent les premiers signes de la débâcle de la Monarchie Austro-Hongroise, le peuple yougoslave des provinces qui avaient fait partie de cet Empire s'en détacha et constitua des Comités Nationaux qui étaient en quelque sorte des organisations révolutionnaires, remplaçant les gouvernements provinciaux.

A Zagreb fut créé un Conseil National Suprême, dans lequel étaient représentés tous les partis politiques et toutes les organisations nationales des populations yougoslaves en Autriche-Hongrie. Les 29 octobre 1918, ce Conseil proclama l'indépendance de toutes les provinces yougoslaves par rapport à l'Autriche-Hongrie et exprima le vœu qu'elles fussent réunies en un Etat unique avec le Royaume de Serbie. Un peu plus tard, l'Assemblée Nationale extraordinaire du Monténégro, qui se réunit à Podgoritz, détrôna la dynastie de Petrovitch et vota l'union pure et simple avec la Serbie. Le Conseil National Suprême envoya une délégation de vingt-huit membres à Belgrade, avec des instructions précises, contenant les conditions et modalités de l'union. Arrivée à Belgrade le 28 novembre 1918, la délégation rédigea, sous forme d'adresse au Ré-

gent Alexandre, les conditions posées par le Conseil. Le Régent les accepta au nom de S. M. le roi Pierre 1^{er}, et, le 1^{er} décembre, l'union en un seul Etat de la Serbie avec le pays des Slovènes, Croates et Serbes, fut proclamée sous la dénomination : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Avant de décrire les différents systèmes électoraux qui furent appliqués en Yougoslavie, nous exposerons les principes des lois électorales des différents pays qui composent cet Etat, tels qu'ils existaient avant l'union. Toutefois, nous ne nous attarderons pas longtemps sur ces législations, nous efforçant seulement d'en dégager les idées générales et les traits qui les caractérisent particulièrement.

II. — LES DIFFÉRENTES LOIS ÉLECTORALES APPLIQUÉES DANS LES PAYS FORMANT LA YUGOSLAVIE

Section I. — La Loi Electorale Serbe

La Serbie a connu, depuis sa libération de la domination ottomane, une évolution ininterrompue de son droit électoral sous des formes toujours plus libérales et inspirées des triomphantes conceptions démocratiques. Son histoire constitutionnelle est très riche en événements. Les changements de dynasties et de constitutions sont fréquents. Avec l'avènement de la dynastie des Karageorgevitch, commença une époque de stabilité qui dura jusqu'au début de la grande guerre.

La période qui s'étend de la création du nouvel Etat serbe jusqu'à l'avènement du Roi Pierre 1^{er} fut caractérisée par une lutte constante entre le peuple et le Roi. D'un côté, le peuple demandait des libertés de plus en plus étendues; de l'autre, le pouvoir royal résistait, et ne cédait que peu à peu, sous la pression des idées libérales. En ce qui concerne le sujet qui nous intéresse spécialement, la Serbie a connu toute une série de lois électorales, depuis les lois initiales, rudimentaires, jusqu'à celle de 1890, qui était très libérale. Les premières Assemblées Nationales, celle de Karageorge et du Prince Miloche, étaient convoquées d'après les règles coutumières et ce n'est qu'en 1858 que la première loi électorale fut rédigée pour une Assemblée Constituante spéciale. Depuis, plusieurs lois se succédèrent, rédigées chacune pour une Assemblée déterminée. La loi électorale du 23 octobre 1870 institua un régime qui se caractérisait par la création de deux catégories de dé-

putés, les uns nommés par le Chef de l'Etat (1/4) et les autres élus par le peuple (3/4). Elle fut appliquée pendant vingt ans, et, après la modification de la Constitution, en 1889, une nouvelle loi électorale fut élaborée le 7 avril 1890, d'après les principes les plus avancés (1). La Constitution du 4 janvier 1889 a réglé minutieusement de nombreux détails de la procédure électorale qui rentrent d'ordinaire dans la compétence de l'autorité législative. Ceci s'explique par le souci qu'avaient les Constituants de garantir la liberté des élections. Pour augmenter le collège électoral, elle a diminué le montant de l'impôt tout en gardant l'institution du cens, et a permis aux personnes ayant 15 dinars d'impôt de devenir électeurs. De cette façon, la nouvelle Constitution rendit le suffrage presque universel. Pour la répartition des sièges, la représentation proportionnelle fut adoptée, avec le scrutin de liste.

Ces grandes libertés, cette réglementation minutieuse de la procédure électorale, étaient bien loin de plaire au Roi, ce qu'il a démontré le 22 mai 1894 en supprimant la Constitution et en la remplaçant par celle du 12 juillet 1869, plus autoritaire. Une nouvelle Constitution octroyée le 19 avril 1901 par le Roi Alexandre Obrenovitch, et connue sous le nom de « Constitution d'Avril », prévoyait deux Chambres : le Sénat et la Narodna Skoupchina (Assemblée Nationale). Le Sénat, qui était pour la première fois introduit dans la Constitution Serbe, était composé de trois sortes de membres, savoir : ceux de droit, ceux nommés par le Roi et ceux élus par le peuple (2). La Narodna Skoupchina avait 130 membres élus en vertu de la loi électorale du 25 décembre 1901 (3). Le trait qui la caractérisait spécialement était que la vérification des pouvoirs était soustraite à la Narodna Skoupchina et confiée à la Cour de Cassation. Par la suite, la lutte reprit entre le roi et le peuple. Le résultat en fut la fin tragique du dernier représentant de la dynastie des Obrenovitch. La nouvelle

(1) Texte en français de la Constitution du 4 janvier 1889; *Annuaire de législation étrangère*, XVIII^e année, Paris, 1889, p. 838 et suivantes.

Texte en français de la loi électorale du 7 avril 1890, *Annuaire de législation étrangère*, XIX^e année, p. 846 et suiv.

(2) 1^o Trois membres de droit : l'héritier du trône, l'archevêque de Belgrade et l'évêque de Nich; 2^o Trente membres nommés à vie par le Roi; 3^o Dix-huit membres élus pour six ans par le peuple. On voit que l'élément non électif prédomine dans le Sénat.

(3) Texte en français de la Constitution du 19 avril 1901, *Annuaire de législ. étrang.*, XXXI^e année, p. 474 et suiv.; texte de la loi électorale du 25 décembre 1901, *Annuaire de législ. étrang.*, XXXI^e année, p. 470 et suiv.

Constitution élaborée par l'Assemblée Constitutionnelle, le 18 juin 1903, proclama la Monarchie constitutionnelle et parlementaire, avec une seule Assemblée. Le nouveau Roi, Pierre 1^{er} de Karageorgevitch, prêta serment à la Constitution sans avoir participé à son élaboration (4).

Le régime électoral établi par la Constitution du 18 juin 1903 et la nouvelle loi électorale de la même date était celui de 1890, avec une modification concernant la répartition des sièges et quelques points de minime importance. Il resta d'ailleurs en vigueur — après une légère modification le 27 juin 1910, — jusqu'à la fin de la grande guerre, c'est-à-dire jusqu'au jour de la formation de la Yougoslavie (5).

Pour donner une idée exacte de ce système, nous allons l'exposer brièvement.

De l'Electoral. — Pour avoir droit de vote aux élections des députés, il fallait réunir un certain nombre de conditions : 1° être de nationalité serbe ou naturalisé; 2° âgé de 21 ans; 3° du sexe masculin; 4° payer à l'Etat un impôt direct d'au moins 15 dinars par an, centimes additionnels compris. Le montant de l'impôt exigé n'était pas une somme considérable dans un pays de petites propriétés. Les membres de la Zadrouga — communauté familiale paysanne — ayant vingt et un ans révolus, avaient le droit de vote, quel que soit le montant des impôts par eux payés à l'Etat (6).

De L'Eligibilité. — Pour pouvoir être élu député, il fallait satisfaire aux conditions suivantes, en dehors de celles requises pour être électeur : 1° être âgé de 30 ans; 2° vivre d'une façon permanente en Serbie, exception faite pour ceux qui

(4) Texte en français de la Constitution du 18 juin 1903, *Annuaire de législ. étrang.*, XXXIII^e année, p. 601 et suiv.

(5) Texte en français de la loi du 27 juin 1910 portant les modifications, *Annuaire de législ. étrang.*, XL^e année, p. 467.

(6) La « Zadrouga », communauté familiale paysanne, est une institution propre aux peuples slaves. Dans la zadrouga, tous les membres d'une famille vivent ensemble sous le même toit. Tous les biens appartiennent à la collectivité; sans le consentement de tous les membres, majeurs et mariés, la fortune de la Zadrouga ne peut être vendue ni endettée. Les champs sont exploités en commun et les produits du travail sont consommés par la communauté.

Au temps où la Zadrouga était régie par le droit coutumier, ses membres n'avaient pas le droit de demander le partage du patrimoine, mais la législation postérieure le leur a donné.

A l'époque de l'élaboration de la loi électorale, la Zadrouga était en pleine désagrégation et le législateur voulait la favoriser par cette institution.

sont obligés de résider à l'étranger pour les affaires de l'Etat; 3° payer au moins 30 dinars d'impôts directs par an (centimes additionnels compris).

Les fonctionnaires, ainsi que tous ceux qui, à un titre quelconque, se trouvent au service de l'Etat, doivent après avoir été élus députés et s'ils acceptent le mandat, démissionner de leurs fonctions, sauf quelques exceptions limitativement énumérées dans la loi électorale.

L'incompatibilité entre la fonction de militaire et le mandat parlementaire est absolue. « Les officiers de l'armée active et en disponibilité, ainsi que les soldats sous les drapeaux, ne pourront pas voter ». Cette disposition est introduite dans l'intérêt de la discipline militaire.

La Constitution a établi le scrutin de liste. Aux termes de l'article 79 : « Tous les électeurs d'un département constituent un seul corps électoral, et votent non pour des candidats isolés, mais pour une liste complète de candidats. Dans les villes ayant à élire plus d'un député, on vote de la même manière. » La circonscription électorale était le département, ainsi que quelques villes importantes, et le nombre de députés à élire variait d'une circonscription à l'autre. Le nombre des sièges revenant à chaque circonscription était calculé d'après le nombre de contribuables, à raison d'un siège par 4.500 contribuables. Si l'excédent des contribuables dépassait 3.000, on attribuait un siège supplémentaire.

La Constitution de 1889 a introduit et celle de 1903 a repris, dans son article 99, l'institution des députés dits « qualifiés ». « Parmi les députés de chaque département doivent figurer deux personnes qui, outre les conditions générales requises par la Constitution, remplissent encore celle d'avoir obtenu la licence d'une Faculté nationale ou étrangère, ou d'une Ecole professionnelle délivrant un grade équivalent. Ces députés sont élus le même jour, avec le même mode d'élection que les autres députés, mais en dehors d'eux ».

Le but visé par l'institution de deux catégories de députés était de grouper dans l'Assemblée Nationale les éléments les plus éclairés, et d'empêcher que la Chambre ne fût composée exclusivement de députés paysans, n'ayant pas l'instruction nécessaire pour les affaires de l'Etat. Cette institution ne laisse pas d'être critiquable, parce qu'elle porte atteinte à la liberté des élections.

Les bureaux électoraux étaient composés d'une façon sa-

tisfaisante. Ils étaient complètement soustraits à l'influence de l'Administration. Le vote était secret, et avait lieu au moyen de boules de caoutchouc.

L'article 92 de la Constitution prescrit : « Dans chaque département cent électeurs, et, dans chaque ville élisant plus d'un député, cinquante électeurs, et dans celles n'en élisant qu'un, vingt électeurs, auront le droit d'établir une liste de candidats. Chaque liste doit porter autant de candidats qu'il y a de députés à élire dans le département ou la ville intéressée. La liste portera le nom du candidat inscrit en tête. Chaque liste aura son urne en tout endroit où le vote a lieu. Le chiffre total des électeurs qui ont voté, divisé par le nombre des députés que doit élire le corps électoral intéressé, donne le quotient électoral d'après lequel on déterminera le nombre de candidats élus à prendre dans chaque liste. Chaque liste reçoit autant de sièges qu'elle réunit de fois le quotient électoral. Le quotient sera décerné tout d'abord au candidat inscrit en tête de liste, et ensuite aux autres candidats, jusqu'à ce que le nombre des suffrages obtenu par cette liste soit épuisé. Si une liste n'atteint pas le quotient, les voix recueillies par elle sont attribuées à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de voix. S'il reste des sièges de députés pour lesquels aucune liste n'a réuni un nombre de voix égal au quotient, ces sièges seront répartis entre les listes qui ont un chiffre électoral le plus voisin du quotient, jusqu'à ce que soit obtenu le nombre complet de députés. En cas d'égalité de voix entre deux ou plusieurs listes, le tirage au sort décide à quelle liste le siège en cause sera attribué ».

Le système de 1903 est simple; mais il est imparfait au point de vue de la proportionnalité. La façon d'attribuer les restes à la liste qui a déjà obtenu le plus grand nombre de voix donne lieu à critique, parce qu'elle accorde un avantage considérable à la liste la plus favorisée. Il arrivait que, dans une circonscription, le chiffre des voix ainsi obtenues dépassait, et même quelquefois plus que doublait, le nombre des voix réunies par la liste favorisée. Les représentants des groupements d'opposition protestèrent vivement contre cette disposition, qu'ils qualifiaient d'immorale, parce qu'elle détournait les voix du but que l'électeur voulait atteindre. Lors des élections du 26 avril 1912, la somme des voix ainsi attribuées aux listes favorisées, a atteint le chiffre de 50.000 (7). La loi de

(7) Ristich J. : *Les lois électorales en Serbie*, Belgrade, 1935, p. 145.

1890 attribuait les sièges restants à la liste qui avait le plus fort reste, et cette solution était beaucoup plus équitable que le système de la représentation proportionnelle avec la protection de la majorité adopté par la loi de 1903.

Le vœu d'une réforme électorale dans le sens du suffrage universel et de l'application de la représentation proportionnelle intégrale était exprimé par les milieux avancés. Il apparaissait indispensable de faire disparaître l'institution anachronique du suffrage censitaire. Malgré tous ces inconvénients, c'est cependant un fait indéniable que sous la Constitution de 1903, la Serbie a connu une période particulièrement brillante de son évolution, en grandeur morale et en prospérité matérielle. Cette Constitution fut l'œuvre de la nation elle-même et cette origine suffit pour expliquer les tendances libérales dont elle était imprégnée. Elle posait comme fondement essentiel de l'Etat le principe de la souveraineté nationale. C'est sur les bases de cette Constitution que s'éleva la Serbie moderne et que ce pays se prépara à la tâche qui l'attendait dans l'œuvre de libération et d'union de tous les Yougoslaves.

Section II. — La Loi Electorale Croate

Depuis une époque très reculée, la Croatie, la Slavonie et la Dalmatie ont été soumises à la Couronne de Saint-Etienne. Ces pays faisaient partie du Royaume de Hongrie, mais avaient leurs constitutions particulières. En vertu d'un compromis de 1868, et des lois postérieures qui l'ont modifié, la Croatie était un pays autonome avec sa Diète (Sabor) et son Gouvernement provincial. De plus, un ministre représentant la Croatie faisait partie du Gouvernement central, et la Diète envoyait des Délégués, au nombre de quarante, au Parlement Central, à Budapest, pour traiter les affaires déclarées communes. La Diète Croate n'avait qu'une compétence strictement limitée, et les questions qui ne lui étaient pas expressément réservées rentraient de plein droit dans la compétence du Parlement Central.

Le premier régime électoral conçu dans un esprit moderne fut institué par le règlement électoral provisoire sur la base de la résolution d'un Comité révolutionnaire du 5 mai 1848 (8). Jusqu'alors, la Diète était composée de représentants

(8, 10) Politch Lad., *L'Histoire de la législation électorale moderne en Croatie*, Zagreb, 1908, p. 14.

de différents ordres du pays. Depuis cette date, le système fut plusieurs fois modifié, mais ces modifications, bien loin de constituer un progrès dans la voie du régime démocratique, ont été prises pour restreindre le droit électoral. D'après les lois électorales du 15 juillet 1881 et du 29 septembre 1888 la Diète n'était pas la représentation du pays, mais celle d'une classe, parce que les membres de cette assemblée étaient élus par les plus imposés et parmi les plus imposés; elle ne représentait que les plus imposés et les notabilités du pays (9). En raison du cens trop élevé exigé pour l'électorat dans la Croatie, qui comptait alors une population de 2.388.929 habitants, il n'y avait que 47.982 électeurs, soit 2 % seulement de toute la population (10). Ce qui caractérisait ces systèmes, c'était la part trop faible faite à la population paysanne dont la représentation était presque illusoire, car les électeurs devaient justifier d'un impôt trop élevé par rapport à la situation économique des paysans.

Les vices importants de ces lois électorales et la situation qu'elles ont créée furent la cause de la lutte qui eut lieu entre le peuple et les gouvernants, lutte qui amena la dernière réforme électorale, celle de 1910.

D'après la loi du 28 mai 1910 (11), la Diète était composée de représentants de la Croatie, de la Slavonie et de la Dalmatie (Royaume tri-unitaire), au nombre de 90 députés élus et de membres de droit dont le chiffre ne pouvait pas dépasser la moitié des membres élus (12). Les habitants de certaines villes, strictement déterminées par la loi électorale, élaient ses représentants au suffrage universel et les autres au suffrage censitaire.

Étaient électeurs : 1° les sujets croates, âgés de 24 ans, du sexe masculin, domiciliés dans une commune du pays, et

(9) Texte en français de la loi électorale du 29 septembre 1888, *Annuaire de législ. étrang.*, XVIII^e année, p. 500 et suiv.

(11) Texte en français de la loi électorale du 28 mai 1910, *Annuaire de législ. étrang.*, XL^e année, p. 174 et suiv.

(12) Sont membres de droit : 1° l'archevêque de Zagreb; le patriarche métropolitain serbe de Karlovtsi; les évêques diocésains et le prieur de Vrana; 2° les préfets des départements; 3° les membres masculins des familles des ducs, comtes et barons ayant le droit personnel de siéger à la Diète sous condition d'avoir 24 ans accomplis, de savoir parler la langue croate et être en Croatie ou Slavonie propriétaires d'une terre ou titulaires d'un majorat payant au Trésor public au moins 1.000 florins autrichiens d'impôt foncier par an.

payant un impôt direct de 6-15 couronnes, suivant qu'ils habitent les localités privilégiées ou la campagne; 2° les mêmes conditions se trouvant réunies, les sujets hongrois et autrichiens qui étaient fonctionnaires en Croatie, Slavonie et Dalmatie. Cependant, pour ces derniers, la condition de domicile n'était pas exigée. Etaient dispensées de cens les personnes cultivées (13).

Etaient éligibles tous les électeurs qui avaient trente ans révolus, domiciliés dans une commune du Royaume Triunitaire et savaient lire et écrire.

Le pays était divisé en 90 circonscriptions électorales dont chacune élisait un député. Toute candidature devait être présentée par quinze électeurs au moins, inscrits sur la liste électorale de la circonscription. Etaient élus ceux qui avaient obtenu la majorité absolue des voix exprimées. Le ballottage avait lieu entre les deux candidats les plus favorisés. A égalité de voix, on décidait par tirage au sort. Le vote était direct et public.

La réforme réalisée par la loi de 1910 n'était pas celle que désirait le peuple croate. Il y avait, même après cette réforme, des citoyens qui restaient en dehors de la vie politique. Le nombre des électeurs s'élevait à 202.157, soit 10,47 % seulement de tous les habitants (14).

Surtout la classe paysanne, qui était la plus importante en nombre, n'était représentée dans la Diète que par une minorité très faible.

L'idée d'une réforme avait acquis une force irrésistible dans le pays. Le régime censitaire devait disparaître parce qu'il écartait des urnes le plus grand nombre des habitants, et qu'on ne pouvait plus éloigner les paysans de la gestion des affaires publiques ni étouffer politiquement leurs voix. La survivance de ce régime fut due aux dirigeants de Vienne et de Budapest qui se montraient toujours adversaires de toute transformation constitutionnelle, et particulièrement de l'extension du droit de suffrage. La dernière réforme constituait un progrès par rapport aux lois antérieures, parce qu'elle élargissait le nombre des électeurs en abaissant le cens et en démocratisant ainsi le droit électoral, mais elle consacrait toutefois le privilège de la fortune et posait des conditions de

(13) Les prêtres, les fonctionnaires civils, et les personnes ayant une instruction supérieure.

(14) *Annuaire de législ. étrang.*, XL^e année, p. 174.

cens qui eurent pour résultat de conserver un nombre minime d'électeurs paysans, dans un pays où la masse paysanne n'était pas propriétaire. De même, l'institution des membres de droit, surtout de ceux appartenant à des familles nobles, était complètement désuète et devait disparaître. Une nouvelle réforme fut réclamée par le peuple tout entier, qui demanda le suffrage universel et le vote secret. Ce vœu du peuple croate ne fut réalisé qu'au moment où ce pays fut libéré et uni avec les autres pays yougoslaves en un Etat indépendant.

Section III. — La loi électorale bosniaque

La Bosnie et l'Herzégovine, provinces autonomes de l'Empire Ottoman dont l'occupation et l'administration furent confiées par le Traité de Berlin du 13 juillet 1878 à l'Autriche-Hongrie, avaient été annexées par cette dernière puissance en 1908, sans être spécialement rattachées, soit à l'Autriche, soit à la Hongrie. Elles furent administrées et gouvernées par le Ministère commun. Ce n'est que le 17 février 1910 que l'Empereur octroya une Constitution particulière pour ces deux provinces (15). En même temps que cette Constitution fut publiée la loi électorale pour la Diète provinciale (Sabor), qui se composait de 92 membres dont 20 membres de droit et 72 élus. Parmi les membres de droit (virilistes), 18 étaient ecclésiastiques, représentant le haut clergé de tous les cultes reconnus en Bosnie et en Herzégovine, et 4 étaient laïques (16).

Les autres membres étaient élus conformément à une loi très compliquée qui était un mélange du suffrage censitaire et du suffrage universel. Les électeurs étaient répartis en diverses curies (collèges) électorales dont les deux dernières étaient celles du suffrage universel.

De l'électorat. — Le droit de vote appartenait à tous les sujets bosno-herzégoviens, majeurs de 24 ans, du sexe masculin, domiciliés dans le pays depuis un an au moins, et ayant la capacité juridique. Sous les mêmes conditions étaient électeurs les sujets autrichiens et hongrois établis en Bosnie et en Herzégovine comme fonctionnaires, ou ayant obtenu la

(15) Texte officiel de la Constitution et de la loi électorale du 17 février 1910, Saraïevo, 1910.

(16) Les membres laïques étaient les Présidents de la Cour d'Appel, de la Chambre des Avocats, de la Chambre de Commerce et du Conseil Municipal de Saraïevo.

qualité d'électeurs municipaux dans ces pays. Les militaires en activité de service, les faillis, les individus prévenus de crime ou de certains délits étaient privés du droit électoral.

De l'éligibilité. — Pour être élu député à la Diète bosniaque il fallait, outre les conditions exigées pour être électeur, satisfaire aux conditions suivantes : 1° avoir 30 ans accomplis; 2° avoir la pleine jouissance de ses droits civils. Les fonctionnaires n'étaient pas éligibles.

Les électeurs étaient répartis en trois curies (collèges) électORALES.

La première curie, celle du cens économique ou capacitaire, se divisait en deux classes : a) celle de la grande propriété musulmane, comprenant tous les musulmans payant au moins 140 couronnes d'impôt foncier. Les partisans des autres cultes reconnus réunissant les mêmes conditions pouvaient voter dans cette classe ou une autre correspondant à la quotité d'impôt qu'ils payaient; b) la classe des plus hauts imposés et des personnes cultivées, comprenant les personnes payant un impôt direct de 500 couronnes par an (droits sur la vente des alcools non compris) et les personnes ayant un certain degré d'instruction (17). La première classe de cette curie était exclusivement composée d'une aristocratie terrienne.

Mentionnons, sur ce point, une disposition caractéristique qui permettait aux femmes musulmanes, payant un impôt foncier de 140 couronnes, d'être électeurs de la première classe de la première curie. Elles ne pouvaient, cependant, voter personnellement, mais par l'intermédiaire d'un homme qui, lui aussi, devait être électeur de la même classe.

Cette curie nommait dix-huit députés, dont cinq — tous musulmans — étaient élus par la première classe et le reste par la seconde, savoir : 8 orthodoxes, 4 catholiques et 1 musulman.

La deuxième curie était celle des villes. Elle disposait de 20 mandats, dont 9 pour les musulmans, 5 pour les orthodoxes, 5 pour les catholiques et un pour les israélites. Le vote avait lieu sur la base du suffrage universel.

La troisième curie, celle des communes rurales, élisait

(17) Les personnes ayant achevé leurs études dans les Ecoles supérieures de la Monarchie; les ecclésiastiques de tous les cultes reconnus; tous les fonctionnaires en activité de service ou en retraite; les officiers en retraite et les employés de l'armée.

au suffrage universel également 34 députés, dont 18 orthodoxes, 9 musulmans et 7 catholiques.

Pour l'élection des députés de la première classe de la première curie, le pays tout entier formait une seule circonscription électorale. Pour l'élection de la deuxième classe, le pays entier formait également une seule circonscription, mais séparément dans chaque confession.

Pour l'élection des deuxième et troisième curies, le pays était divisé en circonscriptions électorales confessionnelles, dont chacune élisait un député. Toutefois, le député israélite de la deuxième curie était élu par toutes les villes, qui ne formaient ainsi qu'une seule circonscription.

Au point de vue de la religion et sur la base de ce régime, la Diète de Bosnie et Herzégovine comprenait 36 orthodoxes, 29 musulmans, 21 catholiques et 2 israélites. Il convient d'ajouter quatre notabilités dont le mandat de droit était basé sur la fonction et non sur la confession. Pour compléter l'exposé du système électoral, signalons encore que toutes les élections de chaque curie étaient faites à des jours différents. On procédait d'abord aux élections dans la troisième curie, celle des communes rurales, ensuite dans la seconde, celle des villes, et finalement dans la première. Dans les trois curies, le système majoritaire était appliqué, avec cette différence cependant que, dans la première curie, on se contentait de la majorité relative, tandis que dans les deux autres, on exigeait la majorité absolue. Les bureaux électoraux étaient organisés de telle sorte que l'administration pouvait facilement avoir la main sur les élections. Les opérations de vote pour les première et deuxième curies s'accomplissaient au scrutin secret et celles de la troisième au scrutin public. La confection des listes électorales se faisait aussi pour chaque curie et, dans la même curie, pour chaque confession séparément. L'organisation du contentieux ne garantissait pas aux électeurs que leurs droits seraient bien respectés. Le requérant, en soumettant son recours, était obligé de déposer une caution de 300 couronnes qui était retenue par l'Etat au cas de rejet du recours. Il y avait là une anomalie choquante, à côté d'autres dispositions électorales. Ce régime conduisait à aggraver la séparation des classes et des groupes des partisans des diverses confessions, parce qu'il accentuait et sanctionnait en droit ce qui déjà existait en fait. Au moment même de sa première application, tous les partis et tous les hommes éclairés s'élevaient contre lui.

Section IV. — Le Monténégro

Le régime politique sous lequel a vécu depuis son origine la Principauté du Monténégro a été un despotisme absolu, concentré au début entre les mains des évêques de Cettigné, et ensuite entre les mains d'un prince héréditaire. La Constitution du 19 décembre 1905 mit un frein au pouvoir absolu du Prince en confiant le pouvoir législatif à l'Assemblée Nationale (18). Le régime établi présentait les apparences d'un régime représentatif, mais ce n'était là qu'un leurre, car le Roi tourna constamment la Constitution et gouverna dans un esprit complet d'absolutisme. D'après cette Constitution, et la loi électorale du 24 juin 1906 (19) la Skoupchtina Nationale (Assemblée) se composait de 74 membres dont 12 de droit (virilistes) (20) et les autres — 62 — élus au suffrage universel par vote public.

De l'électorat. — Les conditions de l'électorat sont : 1° être de nationalité monténégrine ou naturalisé; 2° avoir 21 ans accomplis; 3° être du sexe masculin. Par conséquent, tous les citoyens majeurs jouissaient du droit de vote sans distinction de cens. C'était l'unique pays où le suffrage universel était appliqué.

Les officiers, les sous-officiers, ainsi que les soldats sous les drapeaux, étaient privés de l'exercice du droit de vote. Les incapacités électorales étaient limitativement énumérées par la loi; elles étaient analogues à celles adoptées par d'autres législations.

De l'éligibilité. — Outre les conditions requises pour être électeur, il fallait réunir, pour pouvoir être élu député, un certain nombre de conditions spéciales : 1° être âgé de 30 ans accomplis; 2° vivre d'une façon permanente au Monténégro, sauf en ce qui concerne les personnes qui sont obligées de résider à l'étranger pour les affaires de l'Etat; 3° payer au

(18) Texte officiel de la Constitution du 19 décembre 1905, Tzetigné, 1905; Pagliano E. M., La Costituzione del Montenegro (en italien), Rome 1906.

(19) Texte officiel de la loi électorale du 24 juin 1906, Tzetingé, 1906.

(20) Les membres de droit étaient : le Métropolite du Monténégro, l'Archevêque de Bar, le Primat serbe, le Mufti du Monténégro, les Présidents et les membres du Conseil d'Etat, les Présidents du Grand Tribunal et de la Cour des Comptes, ainsi que trois généraux désignés par le Roi.

moins 15 couronnes d'impôts directs par an; 4° avoir la jouissance des droits politiques.

Les militaires, ainsi que certaines catégories de fonctionnaires, étaient frappés d'inéligibilité, de même que les maires des villes qui n'étaient pas chefs-lieux des départements.

Les circonscriptions électorales coïncidaient avec les arrondissements administratifs (Kapetanija). Au surplus, tous les chefs-lieux des départements, ainsi que la ville d'Oultzigne, élisaient un député.

Les candidatures étaient légalisées par le tribunal de première instance. La procédure de présentation et de légalisation était simple, puisque la grande majorité du peuple était composée d'illettrés.

La répartition des sièges se faisait d'après le système majoritaire. Celui des candidats qui avait réuni la majorité absolue était déclaré élu; au cas où aucun des candidats ne réunissait la majorité absolue, le ballottage avait lieu le même jour entre les deux candidats les plus favorisés. Au deuxième scrutin, tous les électeurs présents aux bureaux de vote étaient obligés de voter pour l'un de ces deux candidats. Si le résultat était le même pour ces deux candidats, on décidait par voie de tirage au sort.

Lorsqu'un siège devenait vacant, par suite de démission, de décès, d'empêchement quelconque, la vacance était comblée par des élections complémentaires.

Les bureaux électoraux de vote, ainsi que la Commission électorale centrale étaient organisés d'une manière satisfaisante. Les municipalités et les candidats y étaient représentés.

Le contentieux électoral était attribué à la Chambre des Députés.

La loi électorale monténégrine avait été élaborée sur les bases de la loi serbe, avec les modifications rendues nécessaires par les circonstances spéciales au Monténégro.

Section V. — La Slovénie

La Slovénie (Duché de Carniole) était une province placée sous la souveraineté de l'Autriche. Elle n'avait pas d'institutions législatives spéciales; aussi l'influence des Slovènes dans les affaires essentielles de l'ancienne Monarchie austro-hongroise était-elle nulle. La législation de la Slovénie dépendait directement du Parlement Central de Vienne. Ce ne fut qu'en

1873 que les Slovènes commencèrent à élire leurs représentants à ce Parlement, d'après le système électoral autrichien. Ils avaient droit à 12 députés, qu'ils envoyaient au Reichsrat. Un tel système était très désavantageux pour les Slovènes dans tous les districts. Depuis 1867, le pays fut doté d'une Assemblée provinciale, qui n'avait qu'une compétence administrative.

De même, la Voïvodine, qui faisait partie intégrante de la Hongrie, élisait ses représentants selon la loi électorale hongroise.

Aussi ne nous occuperons-nous pas ici du régime électoral de ces deux pays.

Telles sont les grandes lignes des régimes électoraux, caractérisés par la restriction du droit de vote législatif aux citoyens payant une certaine quotité d'impôt et à ceux possédant une certaine culture intellectuelle. Ces régimes devaient inévitablement disparaître, et ils ont disparu en 1918, justement lors de l'union, car le suffrage universel correspond à une telle idée de justice qu'il devint absolument indispensable de l'établir lorsque fut créé un Etat libre, composé de tous les Yougoslaves.

Cette courte étude historique délimite en quelque sorte le cadre dans lequel va se placer le nouveau régime électoral yougoslave.

DEUXIEME PARTIE

**Les différentes lois électorales
appliquées en Yougoslavie**

CHAPITRE PREMIER

Le Mode de composition de l'Assemblée nationale provisoire

L'Assemblée Constituante ne pouvait être convoquée immédiatement après la proclamation de l'union, et d'autres élections n'étaient pas possibles, faute de loi électorale. Pour donner satisfaction aux vœux exprimés dans l'adresse, le nouvel Etat fut obligé d'instituer une Assemblée provisoire, et le Gouvernement central détermina le nombre des députés et les convoqua par le décret du 24 février 1919. Ce Parlement était composé de 296 membres (1), dont 84 pour la Serbie, 24 pour la Macédoine, 12 pour le Monténégro, 42 pour la Bosnie et l'Herzégovine, 62 pour la Croatie avec la ville de Riéka (Fiume) et celle de Medjournouryé, 12 pour la Dalmatie, 24 pour la Voïvodine, 32 pour la Slovénie et 4 pour l'Istrie. On voit qu'au sein de cette Assemblée étaient également représentés l'Istrie et Fiume, qui s'étaient déclarés pour le nouvel Etat Yougoslave, en vertu du principe que les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes.

L'idée fondamentale, en ce qui concerne la composition de cette Assemblée, qui était plutôt un Comité révolutionnaire qu'une institution légale, était que dans ce Parlement devaient être représentés tous les partis et groupements politiques, en proportion de leur importance numérique dans les divers pays. La désignation des délégués pour la Serbie fut faite par la Chambre serbe, pour le Monténégro et la Voïvodine par une Assemblée improvisée, pour la Macédoine sur

(1) Les membres de cette Assemblée se répartirent entre les divers groupements politiques : radical, 71; démocrate, 115; clérical slovène, 19; union croate, 17; monténégrin, 10; socialiste, 12; républicain 1; divers, 30. (D'après Horvatski, *La Constitution de Vidovdan*, thèse, Grenoble, 1923, p. 112.)

l'ordre du Ministre de l'Intérieur en vertu d'un décret élaboré d'après la loi électorale serbe de 1870. Pour les autres pays, la désignation fut faite par les Conseils nationaux, pour chaque parti siégeant dans ces Conseils.

Le 1^{er} mars 1919 se réunit le nouveau Parlement. Son rôle était de contrôler le Gouvernement central et d'élaborer une loi électorale pour la Constituante.

Cette Assemblée était composée d'éléments essentiellement hétérogènes, élus avant la guerre sur des programmes tout à fait différents et en vertu d'un suffrage plus ou moins restreint. Dès lors, elle ne pouvait pas donner le reflet exact de la volonté du peuple, et n'était pas capable de s'accommoder aux temps nouveaux. « Après deux ans d'attente dans une désorganisation politique et morale, il était impossible de maintenir plus longtemps l'état provisoire dans lequel se trouvait le nouvel Etat... Force était pour l'avenir du pays, qui avait montré une admirable patience, de rompre avec les errements désuets dans lesquels l'activité des partis s'épuisait et paralysait les bonnes volontés. Jamais, on n'avait autant senti le besoin et la nécessité d'avoir une organisation légale quelconque et d'en finir avec les innombrables décrets et règlements ministériels » (2). La conséquence inévitable d'une telle composition était l'incapacité de cette institution pour un travail sérieux. C'est pourquoi elle devait céder sa place à une assemblée qui représenterait mieux les nouvelles tendances des mouvements politiques et sociaux apparus après la guerre dans le peuple yougoslave.

(2) Horvatski M., *op. cit.*, p. 113.

CHAPITRE II

Le Système électoral pour la Constituante

Le Parlement provisoire, après avoir voté le 3 septembre 1920 (1), la loi électorale pour l'Assemblée Constituante, fixa les élections au 28 novembre 1920, et convoqua la Constituante pour le 12 décembre suivant. Etant donné que cette loi ne devait servir que pour l'élection de membres de l'Assemblée Constituante, nous l'exposerons à part, en lui consacrant un chapitre aussi court que possible, et insistant seulement sur les points qui n'ont pas été repris par les lois postérieures.

La loi de 1920 fut faite sur le modèle de la loi électorale serbe dont le projet avait été préparé au sein du Ministère de la Constituante et soumis à la discussion du Parlement provisoire (2). Elle conserve de la loi serbe le scrutin de liste départemental, mais elle rejette la création de deux sortes de circonscriptions électorales. Exceptionnellement pour trois villes, les capitales des trois tribus yougoslaves, la loi accordait le privilège de former des circonscriptions distinctes, les autres villes étant noyées dans les départements. Le système censitaire de la loi serbe était également rejeté et le suffrage universel, égal, direct et secret institué. Aussi le mécanisme de la composition des listes des candidats et de la répartition des sièges rappelle-t-il la loi électorale belge.

Le nombre de députés à élire était déterminé par le chiffre de la population yougoslave. Chaque département devait nommer autant de députés qu'il comprenait de fois 30.000 habitants, avec un député de plus si l'excédent dépassait

(1) Texte officiel de la loi électorale du 3 septembre 1920, publié dans le *Journal officiel* le 6 septembre 1920, Belgrade, 1920.

(2) Le gouvernement central comprenait le portefeuille du Ministre de la Constituante, chargé de préparer le projet de la Constitution et d'accomplir l'unification des lois,

17.000 habitants. Les trois villes prévues comme circonscriptions distinctes élaient : Belgrade, 6 députés; Zagreb, 5 et Lioubliņa, 4.

Electorat. — Pour être électeur, il fallait : avoir l'âge normal requis, c'est-à-dire 21 ans révolus; être du sexe masculin; de nationalité yougoslave; non frappé d'une incapacité légale. Les femmes étaient exclues, bien qu'au sein de la Constituante beaucoup de députés, surtout les socialistes, aient combattu cette disposition.

En ce qui concerne la nationalité générale, il faut remarquer que la législation yougoslave se trouvait dans un état chaotique, parce qu'il n'y avait pas de loi commune sur l'acquisition et la perte de nationalité. Quant aux législations provinciales sur la matière, elles différaient beaucoup les unes des autres. Ce fut la loi électorale qui détermina quels sont ceux qui seraient considérés comme ressortissants du Royaume.

Ont été considérés comme sujets du Royaume : les sujets de la Serbie et du Monténégro à la date du 1^{er} décembre 1918, — tout ceux qui avaient, à la même date, le droit d'indigénat dans une des communes du territoire appartenant avant la guerre à l'Autriche-Hongrie, — tous ceux qui étaient de tribus et de langue slaves et qui, au moment de la confection des listes électorales, étaient définitivement établis dans une commune du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. L'article 9 prescrit que tous les habitants qui, d'après les Traités de Paix de Versailles, de Trianon, et de Saint-Germain, pouvaient opter pour une puissance étrangère, n'auraient pas le droit de vote. Les Constituants expliquèrent cette disposition par le souci de ne pas permettre aux éléments étrangers qui ne s'étaient pas encore déclarés pour la nationalité yougoslave, d'exercer une influence sur l'élaboration des lois fondamentales du nouvel Etat.

Eligibilité. — Sont éligibles tous les sujets yougoslaves de naissance ou naturalisés, à condition, pour ces derniers, qu'ils aient vécu dans le pays dix ans depuis leur naturalisation, — ayant la jouissance des droits civils et politiques et l'âge de 25 ans révolus.

Les fonctionnaires ne pouvaient pas cumuler le mandat parlementaire avec leur poste administratif. S'ils sont élus, ils sont obligés d'opter entre ces deux fonctions. Font exception à cette disposition deux sortes de fonctionnaires ; d'une part

les fonctionnaires de police, qui ne sont pas éligibles; — les présidents et les juges des tribunaux, qui ne peuvent être élus dans la circonscription où ils sont en service; — d'autre part, les ministres et les professeurs des Facultés de Droit, qui peuvent conserver leur place tout en étant députés. Cet article fut l'un des plus discutés à l'occasion de l'élaboration de la loi électorale. Un nombre considérable de députés étaient en faveur de l'admission des fonctionnaires au Parlement. Le Ministre de la Constituante défendit son projet en exposant qu'une telle mesure irait à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs et nuirait au bon fonctionnement des services publics. L'opinion du Ministre l'emporta, et son projet fut adopté.

Les listes électorales furent établies spécialement pour cette élection. Nous ne nous occuperons pas pour le moment de cette question, parce qu'elle sera exposée en détail dans le chapitre suivant.

Présentation des Candidats. — La loi établit le scrutin de liste. Chaque électeur, quelle que soit l'étendue de la circonscription, dont il fait partie, et la composition de la liste des partis, ne peut voter que pour la liste entière. La liste des candidats devait être proposée par cent électeurs au moins dans les départements et par cinquante dans les villes élisant des députés. Chaque liste contenait autant de candidats que le département ou la ville élisait de députés et ils étaient rangés sur la liste d'après l'ordre alphabétique. Aussi, toutes les listes devaient-elles avoir un candidat tête de liste, appelé « le porteur de la liste ».

La loi ne permet que le vote par liste. Elle empêche l'électeur de faire un choix parmi les candidats de plusieurs listes et le contraint à se ranger dans un parti déterminé. Elle proscriit le panachage. D'ailleurs, l'application du panachage en Yougoslavie, où le nombre des illettrés est très élevé serait presque impossible et nuisible, parce qu'elle donnerait aux électeurs avisés et plus entreprenants, une influence sur le choix des autres partis. Ceux qui se serviraient de leur droit de panachage — et ils seraient une infime minorité, — pourraient changer le résultat final des élections, étant donné que la majorité des électeurs voteraient pour la liste entière.

L'article 14 contient une disposition inspirée de la loi serbe, à savoir l'institution des députés dit « qualifiés », c'est-à-dire qui possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur,

Chaque département élisant moins de quatre députés, élira un député qualifié. Si le département élit plus de quatre députés, on divise le nombre de députés à élire par quatre; le chiffre ainsi obtenu indique le nombre des députés qualifiés à élire. Cette institution fut introduite pour relever le niveau intellectuel du Parlement. Bien qu'elle ait été très fortement combattue par un certain nombre de députés, le Ministre de la Constituante insista et elle fut adoptée. Cependant, elle donne lieu à critique. On tend communément à considérer capacité comme synonyme d'instruction. Un homme lettré est plus capable qu'un illettré, un bachelier qu'un individu ne possédant que son certificat d'études primaires, un licencié qu'un bachelier, etc. Quoique cette gradation des valeurs déterminée par les diplômes et les titres universitaires puisse être critiquée, nous admettons que, sans être rigoureusement exacte, elle contient cependant une part de vérité. Les diplômes et les titres peuvent, d'une façon générale, attester le savoir et permettre de déterminer quels sont les gens les plus instruits. Mais cette notion de capacité ne représente pas toute la valeur nécessaire dans la vie politique. La capacité politique et la capacité scientifique sont très différentes; l'une peut fort bien aller sans l'autre. La capacité politique est quelque chose de très particulier; elle suppose un certain don de jugement, une connaissance assez large des divers milieux sociaux, et une psychologie avertie. Une telle capacité se rencontre parfois chez les personnes peu instruites; elle fait parfois défaut aux personnes très cultivées. Si l'instruction peut être constatée par des certificats et des diplômes, la capacité politique échappe pratiquement à toute mesure. D'ailleurs, cette institution des députés qualifiés devait disparaître lors de la première revision de la loi électorale, comme une institution antidémocratique, restreignant la liberté des candidatures.

Répartition des sièges. — Elle se fait de la manière suivante. Le nombre total des électeurs d'une circonscription, ayant pris part au vote, était divisé par le nombre des députés à élire dans la même circonscription. Ensuite, on divisait le nombre des voix obtenues par chaque liste par le quotient électoral. Le chiffre ainsi obtenu indiquait le nombre de députés à élire, en suivant l'ordre des candidats établi sur la liste. Si un ou plusieurs sièges se trouvaient encore libres après cette seconde opération, ils étaient attribués au plus grand reste des listes. On prenait ici en considération, même

les listes qui n'avaient pas obtenu le quotient électoral. Le député qualifié était pris sur la liste qui avait fourni le plus grand nombre de députés. S'il y avait plusieurs députés qualifiés à élire dans une circonscription, on procédait à l'attribution des sièges à chaque liste suivant le système appliqué pour les autres députés, mais avec cette différence que le nombre total des voix était alors divisé par le nombre des députés qualifiés à élire. De telle sorte que la loi prescrivait deux quotients différents, savoir : l'un pour les députés ordinaires, c'est-à-dire ceux qui avaient rempli les conditions générales, l'autre pour les députés qualifiés.

L'application de la représentation proportionnelle était en quelque sorte déjouée par cette institution des députés qualifiés, car si la liste ne contenait qu'un député qualifié, son siège était attribué à la liste qui avait obtenu le plus grand nombre de voix. De cette façon, cette liste bénéficiait d'un mandat qui, peut-être, ne lui aurait pas appartenu. Par exemple, une circonscription électorale, avec 45.000 votants, élit 5 députés. Trois listes de candidats sont en présence : la liste A a recueilli 18.000 voix ; la liste B, 15.000 et la liste C, 12.000. Le quotient électoral est 9.000. La liste A, ayant réuni deux fois le quotient, obtient deux sièges ; les listes B et C, n'ayant qu'une fois le quotient, obtiennent chacune un siège. Il reste encore le cinquième mandat, celui du député qualifié. Ce mandat revient à la liste A, parce qu'elle a recueilli le plus grand nombre des suffrages exprimés. Avec cet exemple théorique, on voit comment l'institution des députés qualifiés déforme le jeu de la représentation proportionnelle. La liste A, avec 18.000 voix, obtient trois sièges, tandis que les deux autres, avec 27.000 voix, n'en obtiennent que deux. Ainsi, aux élections pour la Constituante dans la circonscription de Vagné, qui élisait neuf députés, dont deux qualifiés, la liste démocrate, avec 8.636 voix, obtint quatre sièges ; la liste radicale, avec 7.847 voix, trois ; la liste communiste, avec 4.905 voix, un ; et la liste agraire, avec 1.717 voix, un. Si la répartition avait été faite en vertu d'un seul quotient électoral, le résultat aurait été le suivant : trois sièges à chacune des listes démocrate et radicale ; deux à la liste communiste et un à la liste agraire.

De même, l'exiguïté des circonscriptions électorales empêchait que la représentation proportionnelle pût produire ses effets complets. Les inégalités entre les diverses circonscriptions étaient considérables. Certaines n'élaient que trois

députés, tandis que d'autres en élisaient quinze. C'était une conséquence inévitable, parce qu'on avait pris les unités administratives comme circonscriptions électorales.

Les élections faites sur ces bases donnèrent les résultats suivants. Le nombre des électeurs ayant pris part aux élections s'éleva à 1.607.265. Furent élus 419 députés, se répartissant comme suit entre les divers partis politiques : parti démocrate, 319.448 voix, 92 députés; — parti radical, 284.575 voix, 91 députés; — parti républicain paysan croate, 230.590 voix, 50 députés; — parti communiste, 198.736 voix, 58 députés, etc. Les quotients électoraux étaient différents pour chaque parti. Ainsi, pour le parti démocrate : 3.472; — pour le parti radical : 3.127; — pour le parti républicain : 6.025 et pour l'union croate : 6.466. Ces différents résultats sont dus à l'inégalité des circonscriptions électorales et à l'institution des députés qualifiés.

Néanmoins, à part ces défauts, la loi était plus libérale que celles qui l'ont suivie. Elle était très favorable pour les petits partis. De tous les groupes qui se sont présentés aux élections sept seulement comptaient plus de ving mandats; tous les autres en avaient moins de dix. Cette multitude de groupements politiques permettait au corps électoral d'exprimer ses conceptions différentes sur l'élaboration des lois fondamentales du nouvel Etat.

CHAPITRE III

La Loi électorale du 27 Juin 1922

Après avoir voté la nouvelle Constitution, le 28 juin 1921 (1) l'Assemblée Constituante, en vertu de l'article 140 de cette Constitution, avait été transformée en Assemblée ordinaire, ayant pour but de voter les lois les plus urgentes pour assurer le fonctionnement des services publics et pouvoir céder la place à une Assemblée nouvelle. Une des lois les plus indispensables était la loi électorale pour la Chambre des Députés, parce que, cette loi faisant défaut, le pouvoir exécutif ne pouvait se servir de son droit de dissolution en cas de conflit entre les deux pouvoirs. L'Assemblée pouvait suivre deux procédures pour l'élaboration de cette loi, savoir : une procédure ordinaire et une autre, extraordinaire, prévue par l'article 141 de la Constitution. Cet article autorisait une Commission parlementaire à modifier la loi électorale existante, à la conformer à la nouvelle situation créée par la Constitution. Dans cette voie d'adaptation, la Commission ne pouvait aller plus loin qu'elle n'y était autorisée par l'article visé. Elle ne pouvait modifier que les points strictement déterminés, notamment la distribution des sièges et différents délais. L'article 133 précisait cette procédure extraordinaire selon laquelle le projet de la Commission pouvait être accepté ou rejeté en bloc, la Chambre n'ayant pas le droit de l'amender. Si la Chambre voulait voter une loi électorale complètement nouvelle, elle pouvait le faire, mais seulement d'après la procédure ordinaire.

Prenant en considération les circonstances spéciales au pays et à la Constituante, survenues après la promulgation de la Constitution, l'Assemblée préféra cette procédure abrégée

(1) Texte officiel de la Constitution publié dans le *Journal officiel yougoslave* le 28 juin 1921, Belgrade, n° 142 a. Texte en français publié par *l'Europe nouvelle* des 30 juillet et 6 août 1921.

et confia le travail à une Commission parlementaire dans laquelle étaient représentés tous les partis de la Chambre. La proposition de la Commission fut acceptée à la majorité nécessaire et la nouvelle loi fut votée. Elle n'était en somme que le prolongement de la loi antérieure, adaptée aux dispositions de la nouvelle Constitution.

Les règles concernant le régime électoral sont contenues d'une part dans la Constitution, de l'autre, dans la loi électorale. Les principes fondamentaux du régime sont énumérés dans la Constitution pour leur garantir une stabilité plus grande, étant donné que la modification d'une Constitution est plus difficile que celle d'une loi ordinaire.

Après cette brève introduction, nous arrivons à l'objet de notre étude, et nous allons exposer les mécanisme de la procédure électorale selon la loi du 27 juin 1922 (2). Les modifications les plus importantes introduites par le nouveau texte consistent dans la suppression des députés qualifiés, l'abaissement du nombre des députés, l'organisation des circonscriptions électorales, la répartition des sièges et l'abréviation de certains délais. Ces modifications sont d'une telle importance qu'elles ont complètement changé l'aspect de la loi antérieure.

Section I

A. — *Les Conditions de l'Electorat.* — L'article 69 de la Constitution prescrit que la Chambre des Députés sera composée de députés élus librement par le peuple, au suffrage universel, direct et secret, avec la représentation des minorités.

Ainsi, la Constitution pose le principe du suffrage universel. Tous les Yougoslaves sont électeurs. Ce principe fut accepté favorablement par tous les partis politiques. Toutes les forces de la démocratie l'imposaient aux Constituants, et ils l'adoptèrent sans même le discuter. C'est un procédé très simple de statistique sociale; il traduit par des chiffres clairs et précis la transformation du corps électoral et les mouvements des idées. Mais ce principe n'est pas absolu. L'expression « universel » n'est pas tout à fait exacte, parce que, même sous ce régime, il existe différentes conditions qui diminuent la portée pratique du suffrage universel. Jamais, en

(2) Texte officiel de la loi électorale du 27 juin 1922, publié dans le *Journal officiel yougoslave* le 10 juillet 1922, n° 150, Belgrade, 1922.

effet, le suffrage universel n'a la portée que semble impliquer le sens littéral de l'expression. Jamais il n'est et ne peut être le suffrage de tous. Si largement étendu qu'il soit, il comporte dans son application un certain nombre de réserves qui ne sont d'ailleurs pas arbitraires, et dont l'effet est de restreindre le corps électoral. Le principe une fois proclamé, il reste à déterminer les conditions de son exercice, relatives à la nationalité, à l'âge, au sexe, etc. Ces conditions forment un minimum que l'on rencontre dans les législations électorales de tous les pays, même les plus libérales.

a) Il faut être de nationalité yougoslave ou naturalisé. Nous avons déjà vu que la législation yougoslave sur cette question était, depuis le début de l'existence de la Yougoslavie jusqu'à 1928, dans un état chaotique. Si l'on voulait des précisions à cet égard, il fallait se référer aux Traités de paix, aux Traités des minorités ainsi qu'aux décrets du Gouvernement yougoslave du 25 novembre 1920 et du 30 août 1921. Ce n'est qu'en 1928 que la Chambre des Députés a comblé cette lacune, en votant une loi unique sur la nationalité yougoslave promulguée le 3 septembre 1928. Désormais, tous ceux qui demandent la naturalisation doivent justifier d'une résidence effective de dix ans dans le pays, sauf quelques exceptions énumérées limitativement dans l'article 14. La Constitution ainsi que la loi électorale ne font aucune différence, en ce qui concerne l'électorat, entre les ressortissants yougoslaves de naissance ou naturalisés.

b) La deuxième condition prescrite par la Constitution est celle relative à l'âge. Sont électeurs tous les Yougoslaves, majeurs de 21 ans accomplis. La loi sur les listes électorales a repris cette prescription et stipulé que l'âge sera considéré au moment de l'inscription sur la liste électorale. La majorité exceptionnelle, c'est-à-dire l'émancipation obtenue selon les règles du Code civil avant 21 ans révolus, ne confère pas le droit de vote. La loi électorale est sévère; considérant l'émancipation comme une institution de droit privé, elle ne la laisse pas avoir d'influence sur l'électorat, qui est une fonction publique. Il n'en est pas de même dans tous les pays. La loi italienne, par exemple, accorde le droit de vote même aux émancipés de 18 ans, et la loi allemande n'exige que 20 ans pour l'électorat.

c) La troisième condition stipulée par la loi électorale est celle du sexe masculin. Cette condition n'est pas prévue ex-

plicitement par la Constitution, qui autorise la loi électorale à résoudre la question du suffrage féminin. Au cours des débats parlementaires, cette mesure fut longuement discutée. Un nombre important de députés avaient exigé que le droit de vote fut accordé à tous les citoyens, sans distinction de sexe. Le Ministre de la Constituante s'éleva contre le suffrage féminin et insista pour que son projet fût adopté sans modification. Il rendit hommage aux femmes, glorifia leur œuvre pendant la guerre et sous l'occupation du territoire par l'ennemi, mais il se montra sceptique au point de vue de leur capacité pour l'exercice d'un droit aussi important que celui du suffrage. Il recommanda de laisser aux femmes seules le soin de combattre et de conquérir ce droit. D'autres émirent l'avis qu'ils craignaient que le droit électoral des femmes ne fût un élément de discorde dans les ménages, que les femmes ne se contenteraient pas de remplir leurs devoirs aux élections, mais qu'elles voudraient prendre part aux actes préparatoires, aux réunions publiques, aux campagnes électorales souvent déchainées, et se trouveraient ainsi éloignées de la maison et de la famille. Cependant, sous l'influence des partisans du suffrage des femmes, qui étaient tenaces et distingués, quoique peu nombreux, la majorité n'osa pas refuser ce droit aux femmes et la question resta en suspens dans la Constitution. L'article 70 laisse à une loi le soin de la résoudre. La loi électorale accorda le suffrage aux hommes et écarta les femmes.

Il n'en reste pas moins que cette question doit être résolue en faveur des femmes. Il n'existe aucune raison de sagesse politique pour les écarter des urnes. « On ne peut méconnaître qu'il n'y a pas de raison logique à cette incapacité politique de la femme. Elle ne peut s'expliquer que par une survivance d'un état social antérieur où les femmes, réservées aux fonctions de l'économie domestique, devaient rester étrangères aux choses de la vie publique, apanage exclusif de l'homme » (3). « Le problème de l'affranchissement électoral des femmes est mal posé lorsqu'on le porte principalement sur le terrain de l'utilité pratique, ou de l'opportunité politique: il est avant tout une question de justice et de logique. Le principe démocratique exige que tout individu raisonnable soit muni d'une parcelle de pouvoir politique qui lui permette d'affirmer et de protéger sa personnalité; la femme est un

(3) M. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1928, p. 59.

être humain et raisonnable. La nation doit être consultée : la femme fait partie de la nation. Devant l'urne, le plus illettré des manœuvres est l'égal de l'homme d'Etat le plus éminent, pourquoi la femme ne serait-elle pas égale du manœuvre? » (4). Rien ne prouve que la femme soit moins capable, que ses facultés soient moins appropriées que celles des hommes aux fonctions de la vie publique.

L'exercice du droit de vote n'apporterait aucun obstacle à la mission sociale de la femme. Bien au contraire, partout où les femmes sont entrées au Parlement, l'élément humain a joué un plus grand rôle qu'auparavant. « On a pu constater qu'elles exercent une action dans le sens de la moralisation de la vie sociale (répression de l'alcoolisme, de la pornographie, de la débauche, et de la prostitution) et aussi dans le sens de la défense de la famille » (5). L'obligation de prendre part à des élections qui ne se renouvellent ordinairement qu'à des intervalles assez longs n'est pas certainement une fonction absorbante qui puisse par elle-même obliger la femme à n'être plus que par intermittence la gardienne vigilante du foyer. A cette crainte, on peut répondre que tout est une question de mesure. L'éducation peut amener les femmes à remplir avec une certaine convenance de telles obligations, qui n'ont rien d'incompatible avec le foyer. L'expérience des autres pays qui ont accordé le droit de suffrage aux femmes peut servir d'exemple. L'Angleterre, l'Allemagne, les Etats-Unis, la Norvège, la Tchécoslovaquie, le Danemark, la Hollande, la Suède, la Pologne, l'Autriche, la Finlande, l'Australie et plus récemment, la Turquie, le Brésil, l'Espagne et l'Argentine, ont accordé l'électorat aux femmes, et rien d'extraordinaire ne s'est produit dans ces pays. Leur politique ne s'est orientée ni à gauche, ni à droite par l'accroissement du collège électoral; la femme est restée attachée à la maison comme elle l'était auparavant.

A notre avis, les femmes, au même titre que les hommes, doivent être électeurs. L'idée que la femme est un être inférieur est de plus en plus abandonnée. Il faut traiter les femmes comme des êtres humains, ayant des droits absolument égaux à ceux des hommes et sans aucune incapacité en raison

(4) Barthélemy, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1926, p. 271.

(5) M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1930, p. 214.

de leur sexe. « A l'époque où la femme restait confinée au foyer domestique, et n'était en rien associée à l'économie politique, on pouvait comprendre son incapacité politique. Aujourd'hui, surtout depuis la guerre, il n'en est plus ainsi. Qu'on le veuille ou non, la femme est intimement mêlée à l'économie et à la vie publique; elle travaille à l'atelier, à l'usine, dans les grands magasins, dans les comptoirs, dans tous les services publics. On peut dire qu'il n'y a pas un des rouages de la vie économique du pays à la marche duquel elles ne collaborent. Elles paient des impôts; elles ne portent pas les armes, mais elles donnent des enfants au pays (6). C'est en ces termes que se déclare partisan du suffrage des femmes M. Duguit, dans son *Traité du Droit constitutionnel*. L'opinion de M. Esmein sur la division du travail nous paraît difficilement admissible. L'attribution de l'électorat politique aux femmes gagne de plus en plus la faveur publique dans les pays à constitutions modernes. La campagne que menaient les suffragettes s'est propagée à travers le monde entier. Dans certains Etats, le vote des femmes est définitivement admis; dans d'autres, la lutte se poursuit encore; dans quelques-uns, elle touche à sa fin. Mais il n'est pas douteux que la question ne soit tôt ou tard résolue en faveur des femmes, aussi bien en Europe que dans les autres continents « ... je crois que le mouvement général en faveur du suffrage féminin est si puissant que le législateur français lui-même l'adoptera dans un avenir qui ne peut être éloigné (7) ».

Le législateur yougoslave, ainsi que le législateur français, bien qu'il ait reconnu la justesse du principe, bien qu'il ait rendu à la femme un hommage mérité, ne lui en a pas moins refusé le droit de l'électorat et a, ainsi, privé de ce droit la moitié de la population.

Souhaitons vivement que les résultats obtenus par l'expérience des autres pays puissent servir d'argument pour l'extension des droits politiques des femmes yougoslaves, et l'octroi à leur profit du droit de suffrage, tout au moins dans le domaine local, sinon dans le domaine parlementaire, parce que les élections municipales sont, à cet égard, un terrain d'expérience tout indiqué.

B. — *Les Incapacités Electorales*. — La loi électorale du

(6) Duguit, *op. cit.*, p. 594.

(7) Duguit, *op. cit.*, p. 610.

27 juin 1922 en introduisant le suffrage universel, s'est montrée sévère en ce qui concerne les incapacités électorales. Au lieu de demander à l'électeur des gages matériels, comme sous le régime censitaire, elle a exigé des gages moraux. Seuls, les individus qui peuvent fournir certaines garanties de moralité et d'honnêteté sont admis à participer à l'électorat. Etant donné que, dans une démocratie, toutes les autres garanties sont supprimées, cette sévérité nous paraît motivée, parce qu'on ne peut pas laisser participer à l'exercice de cette puissance publique qu'est le vote, certaines personnes qui se sont, par leurs agissements, placées en dehors de la vie publique. L'électorat n'est pas un droit naturel à l'individu; il est une fonction exercée au nom de la nation qui, seule, est titulaire de la souveraineté. Cette fonction n'est confiée qu'à ceux qui sont, par la loi, jugés aptes à l'exercer conformément à l'intérêt général. Dans ce but, la loi électorale détermine les causes qui privent les citoyens yougoslaves du droit d'élire et d'être élus. Ces causes sont au nombre de cinq :

1° Les individus condamnés au bagne, jusqu'à ce qu'ils soient réintégrés dans leurs droits; 2° ceux qui ont été condamnés à la perte de leur dignité civique, pendant le temps de leur condamnation; 3° ceux qui ont été déclarés en faillite; 4° ceux qui sont placés en tutelle. Sous cette expression « placés en tutelle », il faut comprendre les interdits et les prodigues, parce que la Constitution ne confère l'électorat qu'à l'âge de 21 ans révolus, qui coïncide avec l'âge de la majorité; 5° ceux qui, par un jugement du tribunal et pour des infractions électorales, sont privés de l'électorat.

Au cours des débats parlementaires, le député M. Péritch Ninko (8), Professeur de la Faculté de Droit, a soutenu qu'il ne fallait pas priver les faillis de bonne foi de l'électorat. Cette mesure est trop sévère étant donné la crise économique, parce que certains commerçants peuvent être déclarés en faillite sans leur faute. Il a proposé que, seuls, les banqueroutiers soient privés du droit de vote. Mais il n'a pas été suivi. Tous les faillis, qu'ils soient de bonne ou de mauvaise foi, sont privés de l'électorat. Nous estimons cependant que l'opinion de M. Péritch est pleinement justifiée, et que les faillis, tant qu'ils ne sont pas déclarés de mauvaise foi, ne devraient pas

(8) Compte rendu officiel de la Commission constitutionnelle, séance III du 4 février 1921.

perdre leur qualité d'électeurs. C'est en ce sens que la loi anglaise résout la question, tandis que la loi allemande accorde l'électorat aux faillis.

La Constitution, dans son article 71, n'avait prévu que quatre cas de perte du droit de vote. Le cinquième fut ajouté par la loi électorale. La Chambre ne pouvait pas créer par elle-même des incapacités, c'était à la Constitution de les déterminer. Pour cette raison, l'article 101 de la loi électorale peut être considéré comme inconstitutionnel, mais comme les tribunaux n'ont pas le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois, il continue d'être appliqué.

Toutes les incapacités énumérées ci-dessus ne peuvent être déclarées qu'en vertu d'un jugement du tribunal.

Il nous reste à envisager un cas analogue aux incapacités électorales, mais qui, par sa nature propre, en diffère sensiblement. L'article 70 de la Constitution prescrit que : les officiers en service actif ou en disponibilité, ainsi que les sous-officiers et les soldats sous les drapeaux, ne peuvent exercer leur droit d'électeur ni être éligibles. Bien qu'ils demeurent inscrits sur les listes électorales, les militaires ne peuvent pas exercer leur droit de vote tant qu'ils sont considérés comme « sous les drapeaux ». Cette mesure sage, et indispensable dans un régime démocratique, fut combattue par un certain nombre de députés, qui demandèrent que les soldats, même étant en activité de service, puissent voter. Interrogé au cours de la même séance sur la question des « soldats sous les drapeaux », le Ministre de la Constituante précisa cette expression en ces termes : « L'expression « les soldats sous les drapeaux » est un terme technique de l'armée. Quant on dit « sous les drapeaux » cela veut dire celui qui est au service militaire... (9) ».

La loi électorale complète la Constitution en précisant que les fonctionnaires et le personnel auxiliaire de l'ordre civil dans l'armée, aussi bien que les officiers de réserve et ceux mis en retraite, peuvent voter. Mais les officiers de réserve, lorsqu'ils sont convoqués pour une période militaire, ont-ils le droit de vote? La Constitution, ainsi que la loi électorale, sont muettes sur cette question. Selon l'avis de l'éminent professeur de la Faculté de Droit de l'Université de Belgrade, M. Sl. Yovanovitch (10) la Constitution ne prive de l'électorat

(9) *Journal officiel des débats parlementaires*, 19 juin 1920, p. 78.

(10) Sl. Yovanovitch, *Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, Belgrade, 1924 p. 83.

que les officiers de l'active ou en disponibilité; par suite, les officiers de réserve, même quand ils sont appelés pour une période, conservent le droit de voter. Cela s'explique par cette considération que les officiers de réserve ne sont pas des officiers de profession, mais des citoyens qui, sans égard à cette qualité passagère de militaire, conservent le droit de participer à la vie politique du pays, parce que la règle générale est que tout citoyens a le droit de voter, les exceptions devant être restreintes le plus possible pour que le suffrage universel puisse être réalisé dans la plus large mesure.

Que décider pour les sous-officiers et les soldats en période militaire, qui sont alors « sous les drapeaux »? La Constitution est plus sévère pour eux que pour les officiers de réserve. Ils ne peuvent pas voter lorsqu'ils sont en période militaire, car la Constitution dit : « les officiers actifs et en disponibilité », expression qui exclut les officiers de réserve, mais en ce qui concerne les sous-officiers et les soldats, elle dit « sous les drapeaux », expression très large qui comprend ceux-ci même quand ils sont en période et, de la sorte, les prive de leur droit de vote. Aussi ne peuvent-ils voter quand ils sont en congé. La loi française est moins rigoureuse. Elle dispose que « ceux qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, ou en non activité, ou en possession d'un congé régulier, peuvent voter dans la commune sur les listes de laquelle ils soient régulièrement inscrits ». Entre la rigueur de la loi yougoslave et la bienveillance des lois qui permettent aux soldats, même sous les drapeaux d'exercer le droit de vote, comme c'était le cas dans la Grèce républicaine, la loi française adopte un juste milieu. Mais il nous semble que le système adopté par la Yougoslavie est préférable pour une jeune démocratie comme l'est ce pays.

La disposition de la loi yougoslave s'explique, tant par des considérations tenant à la discipline militaire, que par le danger que peut présenter une armée trop animée par les passions politiques. A ce point de vue, la gendarmerie est assimilée à l'armée active. Etant donné que les militaires ne peuvent pas voter quand ils accomplissent une période, on peut supposer que l'autorité militaire peut les convoquer dans le seul but de priver du droit de vote un grand nombre d'électeurs. Pour parer à une telle éventualité, la loi prévoit dans son article 3 que « pendant le laps de temps qui commence à courir du quinzième jour avant les élections, jusqu'au troisième jour après, aucune autorité ne peut convoquer les électeurs à aucun ras-

semblement, comme par exemple : travail collectif, parades ou exercices militaires, sauf en cas de nécessité absolue; ne peuvent de même être convoqués, des électeurs en particulier, sauf dans des cas d'enquêtes judiciaires et dans le but d'éclaircir des crimes ou des délits de toute nature, ainsi qu'au cas de délits de vols ou fraudes. Dans les communes où la date des élections a été ajournée, cette règle sera applicable pour les huit jours suivants. Si les électeurs ont été convoqués ou rassemblés quelque part antérieurement, ils doivent être laissés libres six jours avant la date des élections ».

Section II

A. — *Les conditions de l'éligibilité.* — Communément, dans toutes les législations, nul ne peut être membre de l'Assemblée s'il ne satisfait à certaines conditions d'âge, d'indépendance et l'honorabilité. Il faut en effet que le député ait assez d'expérience pour discerner les besoins de la nation, et l'expérience ne s'acquiert que par l'âge. Il est nécessaire qu'il soit indépendant et enfin il doit être digne du mandat qu'il exerce et n'avoir pas subi de condamnations. Dans ce but, la Constitution prescrit, pour être élu député les conditions suivantes : 1° être électeur; 2° être ressortissant de naissance ou naturalisé du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes; 3° avoir l'âge de 30 ans accomplis; 4° parler et écrire la langue officielle (11).

a) Peuvent être élus en principe tous ceux qui sont électeurs. Il suffit d'avoir cette dernière qualité; il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur la liste électorale.

b) Il y a différence, en ce qui concerne les ressortissants naturalisés, entre l'électorat et l'éligibilité. Pour être électeur, il suffit d'avoir la nationalité yougoslave au moment de l'inscription sur la liste électorale, tandis que pour jouir de l'éligibilité, il faut être domicilié dans le Royaume depuis dix ans à partir du jour de la naturalisation. Cette mesure, prise par la Constitution, est dictée par des raisons de précaution envers des étrangers qui pourraient, sous la couverture du mandat,

(11) La Constitution parle de la langue « nationale », tandis que la loi électorale dit « langue officielle ». Les deux dénominations signifient la même chose, savoir : la langue serbo-croate et slovène.

être tentés de servir leurs propres intérêts ou les intérêts d'une autre puissance. Pour mieux montrer le danger que peut faire courir à un Etat une assimilation trop hative, nous n'avons qu'à nous reporter à un exemple, donné par M. Barthélemy : « En Angleterre, un israélite hongrois, nommé Tribitch, a réussi, non seulement à se faire admettre comme citoyen anglais, mais même, sous le nom de Lincoln, à se faire élire, un an après sa naturalisation, membre de la Chambre des Communes; de son propre aveu, il a pu ainsi mieux jouer son rôle d'espion au profit des Empires Centraux, pendant la grande guerre (12) ». Une précaution analogue, d'ailleurs, peut être trouvée dans presque toutes les législations électorales; toutefois, nous pouvons citer à cette occasion l'exemple de la loi allemande qui accorde l'éligibilité aux citoyens naturalisés sous condition qu'ils aient un domicile d'un an après leur naturalisation.

c) La prescription qui concerne l'âge est plus rigoureuse pour l'éligibilité que pour l'électorat, parce que la fonction d'un député est beaucoup plus importante que celle d'un électeur. Il faut avoir 30 ans accomplis pour l'éligibilité, c'est l'âge de pleine maturité. La loi électorale pour la Constituante exigeait l'âge de 25 ans. La majorité des législations électorales étrangères sont fixées dans le même sens et exigent le même âge. La Constitution Montagnarde faisait exception, prévoyant le même âge pour l'électorat et l'éligibilité, mais elle ne fut jamais appliquée. En Allemagne, pour les élections de l'Assemblée Nationale, la loi accordait l'éligibilité à tous les électeurs de sorte que l'on pouvait avoir des députés de 20 ans. Mais la loi postérieure revint à l'âge de 25 ans. La loi anglaise exige le même âge pour l'électorat et l'éligibilité. La Constitution espagnole de 1931 exige l'âge de 23 ans pour l'éligibilité. L'âge de 21 ans est trop bas, de même que celui de 30 ans est trop élevé; mieux est d'adopter comme moyenne celui de 25 ans. D'ailleurs, aucune raison d'ordre juridique ou politique ne justifie cette exigence de 30 ans; au contraire, il semblerait plus raisonnable d'ouvrir la carrière politique aux jeunes hommes de 25 ans, car ils sont plus capables, en général, de conquérir les suffrages des électeurs, et plus actifs.

d) La dernière condition posée par la Constitution est celle

(12) M. J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 270.

de savoir parler et écrire la langue nationale. Puisque toute la procédure parlementaire, les discussions comme les procès-verbaux est faite dans la langue nationale, cette condition est tout à fait naturelle. Cependant, certains ont considéré cette prescription comme antidémocratique, en ce qui concerne les sujets yougoslaves qui appartiennent à d'autres nationalités. C'est la seule condition d'instruction que la Constitution exige. Elle garde le silence sur les députés qualifiés. De ce silence, certains ont conclu que la loi électorale pouvait faire revivre l'institution, mais une telle opinion n'est pas acceptable, parce que la loi électorale ne peut poser de nouvelles conditions, qui ne sont pas prévues par la Constitution.

Citons un autre cas d'inéligibilité, passé sous silence par la Constitution et la loi électorale, et prévu par une loi spéciale, loi « sur la sûreté publique et la protection de l'Etat », du 2 août 1921, qui déclare le parti communiste anticonstitutionnel et, dans son article 18, prescrit que les communistes ne peuvent être ni députés ni fonctionnaires. En vertu de cet article, les mandats des députés communistes furent annulés et depuis lors la qualité de communiste est un cas d'inéligibilité. Cette loi fut qualifiée par l'opposition d'inconstitutionnelle, mais le Gouvernement la défendit en invoquant le danger que les agissements du parti visé présentaient pour la sûreté de l'Etat. Elle est encore en vigueur actuellement.

En ce qui concerne le sujet par nous traité, la loi dont il s'agit apparaît comme anticonstitutionnelle, parce qu'elle prévoit un nouveau cas d'inéligibilité, ce qui entre dans la compétence de la Constitution elle-même. Le Gouvernement aurait pu arriver au même but d'une façon détournée, en créant par une loi de nouveaux crimes ou délits dont la peine aurait entraîné l'incapacité électorale (13). De cette façon, il aurait mis obstacle à l'élection des communistes, tout en respectant la Constitution.

Enfin, pour compléter sur ce point notre exposé, il nous reste à indiquer que les officiers, aussi bien que les sous-officiers et les soldats sous les drapeaux, ne peuvent être élus députés. Ils sont privés de l'éligibilité en même temps que de l'exercice de l'électorat. Cette règle s'explique par les mêmes considérations que la précédente, savoir, conserver l'armée à

(13) Sl. Yovanovitch, *op. cit.*, p. 84.

sa tâche principale de la défense du territoire national, et la soustraire à toute agitation politique.

B. — *Les inéligibilités relatives.* — A côté des inéligibilités absolues, se placent les cas d'inéligibilité relative, et ceux d'incompatibilité entre la fonction de député et d'autres fonctions publiques. Les deux catégories diffèrent sensiblement. L'élection est nulle de droit dans le premier cas, tandis que dans le second elle est valable, sous cette condition que l'élu devra, dans un délai déterminé, opter entre les deux fonctions.

La Constitution a prescrit, dans son article 73, que les fonctionnaires sont mis en disponibilité pour la durée de leur mandat. Ainsi, leurs fonctions étaient incompatibles avec celle de député. Cette question fut une des plus discutées au cours des débats parlementaires, et fit plusieurs fois la navette entre l'Assemblée et la Commission pour la préparation de la Constitution. Le Ministre de la Constituante était hostile aux fonctionnaires, et ne voulait pas admettre la compatibilité des deux charges. Etant donné que la Constitution avait accepté le principe de la séparation des pouvoirs, la conséquence logique, d'après lui, était la défense aux fonctionnaires d'entrer en tant que représentants du pouvoir exécutif à la Chambre des Députés. En outre, cette faculté de pouvoir être élus députés tout en conservant leurs fonctions, aurait incité les fonctionnaires à se préoccuper plus de la politique dans le but d'assurer leur élection, que de leur fonction administrative même. De plus, l'incompatibilité préservera les électeurs de la corruption, de la pression dont peuvent user les fonctionnaires-candidats à une élection. Mais les partisans de la compatibilité furent si nombreux et si tenaces qu'après une longue discussion, un compromis fut adopté, savoir : les fonctionnaires ne peuvent pas siéger au Parlement, mais leur qualité ne les empêchera pas d'être élus. Une fois élus, après la vérification de leur mandat, ils seront mis en disponibilité pendant la durée de ce mandat. De plus, la loi sur les fonctionnaires du 31 juillet 1923 ordonna que tout fonctionnaire en disponibilité par suite de son élection toucherait, pendant son mandat, la part de son traitement comme s'il était mis à la retraite; quant à celui qui, au moment de son élection, n'avait pas droit à la retraite, il recevrait 40 % de son traitement.

Cette loi était une mesure de faveur pour les fonction-

naires qui, non seulement, gardaient leurs places, mais encore conservaient une partie, non négligeable, de leurs traitements. Cela s'explique par cette raison que l'Assemblée était composée en majorité de fonctionnaires. Les partisans de la mesure prise expliquaient cette faveur exceptionnelle par cette considération que les autres députés des professions libérales, une fois élus députés, ne cessaient pas de toucher les revenus de leur profession, et que dès lors, les fonctionnaires ne doivent pas non plus être privés des leurs. Un tel argument prête bien à critique, car les autres députés ne perçoivent les revenus de leurs professions que s'ils travaillent, tandis que les fonctionnaires, en tant que députés, n'exercent pas leurs fonctions, et par suite, ne devraient pas jouir des bénéfices de ces fonctions.

Cependant, il convient de dire que tous les fonctionnaires ne bénéficient pas de cette faveur, car tous ne peuvent pas se présenter aux élections. La Constitution a fait une différence entre eux en ce qui concerne l'éligibilité et les a rangés en trois catégories : *a)* ceux qui peuvent cumuler leur fonction avec celle de député; *b)* ceux qui ne peuvent se présenter aux élections qu'un an au moins après la cessation de leurs fonctions; *c)* ceux qui ne peuvent pas exercer leur fonction en même temps que leur mandat.

a) Les fonctionnaires qui peuvent cumuler leur fonction avec leur mandat sont les ministres en activité ou en disponibilité et les Professeurs de l'Université (14).

b) Cette seconde catégorie peut être subdivisée en deux : 1° les fonctionnaires des Administrations de la police, des finances, des forêts, ainsi que ceux de la Réforme agraire, ne peuvent poser leur candidature que s'ils ont résigné leurs fonctions un an avant la publication du décret fixant la date des élections; 2° ceux qui exercent l'autorité publique ne peuvent pas être élus députés dans la circonscription de leur ressort. Pour cette catégorie, la Constitution est particulièrement sévère, en raison de l'influence qu'ils peuvent exercer sur les électeurs en vue de préparer leur propre élection. Elle impose aux premiers un délai d'un an entre la démission et la présentation de la candidature, considérant que ce laps de temps suffira pour amoindrir, sinon pour annuler, l'influence

(14) Les ministres sont considérés comme des fonctionnaires, d'après la loi sur les fonctionnaires du 31 juillet 1923.

qu'ils doivent à leur fonction. Ils ne sont éligibles dans aucune circonscription électorale; pour eux, à cet égard, l'Etat tout entier constitue une seule circonscription. Pour les fonctionnaires qui exercent l'autorité publique, la Constitution leur défend de poser leur candidature dans la circonscription où ils exercent leur fonction. Ce toujours dans le même but : protéger les électeurs contre la pression que peuvent exercer des fonctionnaires candidats. A notre avis, la disposition qui impose aux fonctionnaires désignés sous le 1^o ci-dessus l'inéligibilité dans la totalité du pays est excessive, parce que tous ces fonctionnaires ne peuvent pas avoir une influence égale sur toute l'étendue du territoire; il aurait été suffisant de les déclarer inéligibles dans leur ressort.

c) Tous les autres fonctionnaires, dont nous avons déjà parlé ci-dessus.

Le dernier cas d'incompatibilité prévu par la Constitution est celui des fournisseurs et entrepreneurs de l'Etat. « Les députés ne peuvent pas être fournisseurs ni entrepreneurs d'Etat » (Art. 72, al. 2). Cette disposition se légitime par la possibilité d'un conflit entre les intérêts personnels du député ou d'une personne morale qu'il représente, avec les intérêts généraux de l'Etat. Ainsi, les fournisseurs et les entrepreneurs ne peuvent être les représentants de la nation; ils sont obligés d'opter entre ces deux situations. Le législateur a craint qu'ils n'abusent de l'influence que le mandat leur confère pour réaliser des profits personnels. Remarquons que les incompatibilités de cette sorte ne sont pas nombreuses dans la loi de 1922. Ainsi, les concessionnaires et ceux qui sont plus ou moins directement intéressés dans les finances publiques ne sont pas déclarés inéligibles. A ce point de vue, les lois électorales étrangères sont plus sévères.

La loi électorale prévoit d'une façon détournée l'incompatibilité entre la fonction du président d'un conseil municipal et celle de député. La Constitution ne dit rien sur ce cas, et la loi peut donc être considérée comme inconstitutionnelle. Certains auteurs ont prétendu qu'il n'en était rien, alléguant que le maire exerce une fonction d'autorité publique, mais ce point de vue prête à critique, étant donné que la Constitution n'a pas prévu cette incompatibilité, la loi ne pouvait non plus la fixer. Au surplus, la loi électorale n'est pas tout à fait claire à ce sujet. Elle ne parle qu'incidemment des présidents des conseils municipaux, dans son article 85, en leur impo-

sant d'opter dans les trois jours entre le mandat de député et la fonction de maire. C'était une disposition de la loi électorale pour la Constituante qui prévoyait expressément cette incompatibilité, et que le législateur a omis de comprendre dans les prescriptions constitutionnelles. Etant donné que la loi de 1922 fut élaborée très rapidement, et qu'elle se présentait dans plusieurs de ses dispositions comme un compromis entre les partis politiques, elle abonde en lacunes et contradictions analogues. D'éminents juristes, comme MM. Sl. Yovanovitch et Lad. Politch sont d'avis que la fonction de maire n'est pas incompatible avec le mandat de député (15).

L'incompatibilité entre les mandats de conseiller général et de député n'est pas prévue; par suite, un député peut être en même temps conseiller général. De même, la loi ne contient aucune disposition en matière d'élections complémentaires. Un député peut-il se présenter à une telle élection? La loi ne prévoyait pas ce cas parce que tous les députés ont leurs suppléants et que, de plus, les candidats d'une liste non élus complètent les vacances qui viennent à se produire; aussi la possibilité pratique d'élections complémentaires était nulle.

Section III. — Les Listes Electorales

A. — *La Confection des listes électorales.* — La loi électorale du 27 juin 1922, attribue l'électorat à tous les citoyens, mais sous la condition qu'ils soient inscrits sur la liste électorale d'une commune déterminée. L'inscription sur la liste, seule, confère aux électeurs la faculté de prendre part au vote, car ceux qui ne sont pas inscrits ne peuvent pas voter, puisque la preuve de l'existence du droit de vote est l'inscription sur la liste. La loi sur les listes électorales, du 30 mai 1922 (16) institue le principe de la permanence et de la publicité des listes, avec une revision annuelle pour l'inscription des nouveaux électeurs et la radiation des décédés ou de ceux qui ont cessé de l'être. La confection des listes, ainsi que leur revision périodiques, sont confiées à une commission permanente du conseil municipal.

(15) Sl. Yovanovitch, *op. cit.*, p. 86. — Lad. Politch, *La loi électorale*, Zagreb, 1923, p. 17.

(16) Texte officiel de la loi sur les listes électorales du 30 mai 1922, publié dans le *Journal officiel yougoslave* le 10 juin 1922, Belgrade, 1922.

L'inscription sur la liste électorale d'une commune est soumise à la condition du domicile, c'est-à-dire à un séjour de six mois au moins dans cette commune. Par cette institution, la loi rattache l'électeur à une commune, afin de fixer d'une façon certaine l'identité de ceux qui réclament leur inscription. L'exigence du domicile est très nuisible pour ceux qui sont obligés de se déplacer continuellement. Elle empêche le suffrage universel de donner ses pleins effets et prive de l'exercice du droit de vote une quantité non négligeable d'ouvriers, dits saisonniers. La durée de six mois est peut-être un peu longue; elle pourrait être ramenée à trois mois, étant donné que pour les élections législatives, une liaison n'est pas nécessaire entre la commune et l'élu puisque ce dernier ne représente pas à la Chambre la commune, mais le pays tout entier. Puisque le domicile ne peut être supprimé pour des raisons d'ordre technique, il devrait tout au moins être réduit à un minimum de durée (17).

Une exception à cette prescription d'un délai minimum de six mois est admise pour les fonctionnaires. Ils sont inscrits sur la liste électorale de la commune où ils sont en service, quelle que soit la durée de leur séjour dans cette commune. Comme ils sont, par leurs fonctions, amenés à changer fréquemment de localités, ils ne peuvent se constituer un domicile individuel. Aussi sont-ils considérés comme un élément d'ordre et, en raison de leur esprit général, dotés de ce privilège. Ils seront électeurs là où ils sont appelés à remplir leur fonction.

La forme de la liste électorale est prescrite par un décret du ministre de l'Intérieur. Les listes ne sont pas dressées par ordre alphabétique, étant donné qu'elles sont soumises à une revision continuelle. Pour remédier aux inconvénients qui en résultent, la loi a décidé que chaque liste sera accompagnée d'un index alphabétique dans lequel le nom de chaque électeur sera suivi du numéro de la page où il est inscrit sur la liste. Les listes sont dressées pour chaque commune et par section électorale, si la commune est divisée en sections. La loi oblige la commission à les établir en deux exemplaires : l'un reste déposé à la mairie et l'autre est confié au tribunal de première instance.

(17) M. Politch, *Miesetchnik* (*Revue mensuelle de l'association des juristes*), Zagreb, 1922, n° 2, p. 52.

Les listes électorales sont soumises à une revision annuelle, suivant la procédure fixée par la loi. Cette revision se fait en deux phases : d'abord la revision officielle, ensuite la revision sur la demande des particuliers. La première a lieu chaque année, du 1^{er} au 31 janvier. La commission permanente du conseil municipal, chargée de dresser la liste, y ajoute les nouveaux électeurs, ceux qu'elle a reconnus avoir acquis la qualité exigée par la loi, et radie les électeurs décédés, ainsi que ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente. Elle tient un registre de toutes ses décisions, sur lequel elle mentionne les motifs de ces décisions ainsi que les pièces à l'appui.

La liste électorale, et le tableau contenant les inscriptions et les radiations opérées par la commission sont transmis dans les cinq jours au tribunal de première instance, qui doit statuer dans un délai de 15 jours au maximum et fixer, s'il y a lieu, un délai dans lequel les opérations annulées par lui devront être refaites.

Ces formalités étant terminées, la liste sera déposée au bureau municipal et publiée. Toute personne peut venir la consulter, prendre copie de la partie qui l'intéresse, en un mot, vérifier s'il est inscrit parmi les électeurs de la commune ou si certaines personnes, frappées d'incapacité, n'y ont pas été inscrites par erreur. Alors commence la deuxième phase, la revision sur la demande des particuliers.

Comment la loi a-t-elle réglé la question d'inscription de ceux dont la capacité électorale est douteuse ou de ceux contre lesquels des tiers, électeurs eux-mêmes, réclament? C'est le contentieux de l'inscription sur les listes électorales.

B. — *Le contentieux de l'inscription sur la liste électorale.* — 1° Réclamation d'un électeur qui demande à être inscrit. La loi a obligé la commission municipale à inscrire sur les listes toutes les personnes possédant les qualités nécessaires pour y figurer. Le droit de formuler une réclamation peut être exercé par toute personne qui considère qu'elle a été omise sur la liste. La loi n'ayant déterminé aucune forme spéciale, la demande peut être écrite ou verbale, et constatée sur le registre de la mairie destiné aux réclamations. Il n'est pas nécessaire que le réclamant se présente devant la commission municipale pour appuyer sa demande. Au cas d'omission pure et simple, il n'y aura pas de débat, la commission enregistre purement et simplement l'électeur omis et la pro-

cédure est close. Si la commission considère qu'une enquête est nécessaire, elle doit aviser le réclamant et lui demander des explications. Les réclamations et les pièces justificatives produites ne sont assujetties à aucun droit de timbre. La commission est tenue de statuer dans un délai de cinq jours et d'avertir par écrit le réclamant. L'omission de statuer ou d'avertir équivaut à un rejet de la demande et dès lors le recours au tribunal est la seule voie qui soit ouverte.

2° Réclamations des tiers qui prétendent qu'une personne a été omise ou indûment inscrite. — La loi accorde à toute personne le droit de réclamer la radiation ou l'inscription d'un individu indûment inscrit ou omis. Il n'est pas nécessaire que l'auteur de la réclamation soit électeur; la loi dit « toute personne », et, dès lors, les électeurs, les femmes, les étrangers, même les enfants, peuvent réclamer, car celui qui réclame n'agit pas en vertu d'un droit privé, mais il exerce, au contraire, une action publique, dans l'intérêt de la loi ou de sa satisfaction personnelle. La procédure est la même que dans le premier cas, sauf que la Commission est obligée d'avertir, outre le réclamant, également la personne intéressée.

La Commission est tenue d'envoyer une copie de sa décision au tribunal de première instance dans le délai de 2 jours.

3° Appel des décisions de la commission municipale. — Le droit d'examen et de critique des listes implique celui d'interjeter appel des décisions rendues par la commission. Le réclamant, aussi bien que la personne intéressée, peuvent se pourvoir contre la décision rendue, devant le tribunal de première instance de l'arrondissement où la commune est située. L'appel doit être fait par écrit et dans le délai de trois jours. La décision du tribunal est rendue en dernier ressort. Le recours en cassation n'est pas prévu, et la partie ne peut que demander le renouvellement du procès si elle peut fournir de nouvelles pièces justificatives.

Lorsque des élections tombent entre le 1^{er} janvier et le 25 février, période de revision officielle, alors cette revision est ajournée à une date postérieure aux élections.

Tel est le mécanisme de la formation des listes électorales. Le système yougoslave diffère du système français en ce que, dans le premier, le délai ouvert pour les réclamations des particuliers court de la fin de la revision officielle jusqu'à l'expiration de l'année. De cette façon, les personnes qui se prétendent lésées peuvent se pourvoir devant le tribunal dans

ce délai, tandis que le système français, ainsi que le système anglais, fixent le délai après lequel les réclamations ne sont pas admises. Mentionnons que l'Allemagne ignore le principe de la permanence des listes électorales; dans ce pays, on forme des listes particulières pour chaque élection.

Le défaut du système yougoslave, c'est l'inexistence de listes spéciales pour les absents, et l'omission de règles pour le vote par correspondance. De telles listes rendraient possible le vote, aux élections parlementaires, de certaines classes de personnes qui sont incapables de se rendre à la commune de leur domicile, par suite de circonstances indépendantes de leur volonté. De cette façon, le suffrage universel serait mieux respecté, et les citoyens qui sont en déplacement continuuel ne se trouveraient pas privés de l'exercice de ce droit important qu'est le droit de vote. C'est ainsi que les greffiers des bureaux électoraux, se déplaçant du lieu de leur domicile, sont en quelque sorte privés de ce droit. Etant inscrits sur la liste de leur domicile, exerçant leur fonction en dehors de leur lieu de vote, ils ne peuvent pas voter. C'est une lacune que la loi a omis de combler. Il n'en est pas de même pour les présidents de bureaux électoraux, qui sont autorisés à voter dans le bureau où ils exercent leurs fonctions; mais si, dans la commune où se trouve ce bureau, il n'existe pas de liste correspondant à leur parti politique, ils se trouvent en fait, d'une façon détournée, privés de l'exercice du droit de vote.

Le système anglais, introduit par la loi de 1918, prévoit des listes pour les absents, ainsi que le vote par correspondance, ce qui correspond beaucoup plus à la justice électorale que le système d'une liste unique et du vote direct. De même, la loi allemande autorise les électeurs empêchés de voter dans la commune de leur domicile à participer au scrutin par correspondance.

Section IV. — Opérations préliminaires au vote

Ces opérations concernent la convocation des électeurs, la détermination des circonscriptions électorales, la présentation des candidats, et l'organisation des bureaux électoraux.

A. — *Convocation des électeurs.* — Le premier acte de la procédure préliminaire est la convocation des électeurs. Pour que ces derniers puissent remplir leurs devoirs électoraux, ils

doivent être convoqués par un décret royal, rendu sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, après consultation du Conseil des Ministres. C'est un acte nécessaire pour mettre en activité le collège électoral, étant donné que les électeurs ne constituent pas un corps organisé, pouvant se réunir de plein droit.

Il n'en est pas de même dans toutes les législations. Ainsi, la Constitution française du 4 septembre 1791 autorisait les électeurs à se réunir de plein droit tous les deux ans. La Constitution de 1848 contenait une disposition de même nature, quoique un peu plus limitée. En Angleterre, les électeurs sont convoqués par un décret royal pour les élections générales à la Chambre des Communes, mais pour les élections partielles, ils le sont par le « speaker ». Dans toutes les législations, le droit de convocation du pouvoir exécutif est plus ou moins limité.

La date des élections n'est fixée, ni par la Constitution, ni par la loi électorale. C'est au pouvoir exécutif de déterminer le jour des élections et de convoquer les électeurs. Mais le droit du pouvoir exécutif est limité à trois points de vue : 1° la loi électorale ordonne que les élections aient lieu le même jour dans tout le pays; 2° la Constitution prévoit que les sessions ordinaires s'ouvrent le 20 octobre, de telle sorte que la date des élections doit être fixée antérieurement; 3° le dernier alinéa de l'article 52 de la Constitution prévoit qu'au cas de dissolution de la Chambre des Députés par décret royal, ce décret doit prescrire des élections nouvelles dans un délai de trois mois, et la convocation de la Chambre dans un délai de quatre mois. Le décret royal convoquant les électeurs doit être publié au *Journal Officiel*, et alors commence la période électorale.

B. — *Détermination des circonscriptions.* — Le corps électoral ne peut exprimer sa volonté que par la majorité qui se forme dans les diverses circonscriptions électorales. En droit, les circonscriptions ne sont rien, en fait on ne peut s'en passer. C'est dans les circonscriptions que les opinions se forment, que les solutions se donnent et que les élections se font (18). « La circonscription électorale est un certain

(18) Duguît, *op. cit.*, p. 566.

territoire dans lequel tous les électeurs sont appelés à faire le choix simultané des représentants (19) ».

La Constitution yougoslave n'a pas déterminé les circonscriptions électorales. Elle a prescrit simplement qu'un député sera élu par 40.000 habitants, et que chaque fraction dépassant 25.000 habitants élira un député supplémentaire. Elle a fait dépendre de la population le nombre des députés, qui suivra ainsi le mouvement d'accroissement ou de diminution de la densité de la population. La loi électorale prescrit que les divisions administratives, à savoir les départements, constitueront les circonscriptions électorales en Serbie, Croatie et Bosnie; les divisions juridictionnelles en Slovénie, Dalmatie et Voyvodine; le Monténégro dans ses frontières anciennes, formera une seule circonscription. Au cas où deux départements n'auraient pas une population suffisante pour élire plus de deux députés, ils seront réunis pour former une seule circonscription électorale et nommer ensemble leurs députés pour que la représentation proportionnelle puisse jouer.

A cette occasion, nous devons signaler une contradiction qui existe entre la Constitution et la loi électorale. Nous avons déjà dit que la Constitution a voulu que le nombre des députés varie avec celui de la population, tandis que la loi électorale prescrit dans son article 5 que le nombre des députés sera calculé d'après le recensement de la population fait en 1910. En vertu de cette règle, qui a son origine dans la loi électorale pour la Constituante, le nombre des députés, une fois déterminé par le Comité d'Etat, restera fixé pour toujours. Cependant la même loi, dans son article 7, décide que le Comité prescrira, d'après la statistique officielle de la population (sans préciser de quelle statistique il s'agit) combien de députés chaque département élira. Nous appuyant sur l'autorité des professeurs de l'Université de Belgrade, MM. Sl. Yovanovitch et Mih. Ilitch (20), nous dirons que le Comité d'Etat, en déterminant le nombre des députés à élire, ne doit pas tenir compte de l'article 5 de la loi électorale, étant donné que cet article est en contradiction avec l'article 141 de la Constitution et, comme tel, inconstitutionnel. Mais le Comité d'Etat n'en a pas moins continué à calculer le nombre des dé-

(19) Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, deuxième édition, Paris, 1929, p. 591.

(20) Sl. Yovanovitch, *op. cit.*, p. 99; Mih. Ilitch, *Archive*, 1924, n° 5, p. 383.

putés en vertu de l'article 5, et de cette façon il a exclu toutes les générations postérieures au recensement de 1910.

La loi électorale a institué deux sortes de circonscriptions électorales, combinaison du scrutin de département et du scrutin d'arrondissement. Chaque département est divisé en autant d'arrondissements qu'il a de députés à élire moins un. La division des départements en arrondissements électoraux est faite par le Comité d'Etat, pour chaque élection spécialement. En général, l'arrondissement électoral coïncide avec l'arrondissement administratif, mais des écarts sont possibles, quand un département doit élire plus de députés qu'il n'a d'arrondissements administratifs, ou lorsque deux ou plusieurs départements ne forment qu'une seule circonscription électorale. Dans le premier cas, les grands arrondissements du même département sont coupés en deux, et dans le deuxième, on réunira les arrondissements électoraux.

Cette combinaison de deux sortes de circonscriptions électorales doit son origine à un projet du Ministre de l'Intérieur, M. V. Marinkovitch, qui lui-même s'inspirait d'un auteur allemand, M. S. Geyerhahns. L'idée de cette combinaison entre la représentation proportionnelle et le système de districts fut émise pour la première fois par un auteur allemand, M. Siegfried, qui la soumit en 1898 au Gouvernement wurtembergeois (21). Dans sa pensée, il s'agissait d'un système mixte, alliant les avantages de l'élection par arrondissement et de l'élection proportionnelle, et maintenant une juste balance entre les principes de la représentation proportionnelle et la nécessité d'assurer le contact entre les électeurs et les élus. Les idées de M. Siegfried furent reprises et renouvelées par M. Geyerhahn, qui les exposa en 1920 dans une revue viennoise. Elles inspirèrent le projet du Gouvernement yougoslave, qui fut soumis au Parlement provisoire à l'occasion de l'élaboration de la loi électorale pour la Constituante, mais ne fut pas discuté au sein de l'Assemblée. Lors de l'élaboration de la loi, les idées du projet de M. Marinkovitch furent reprises, et ce pour deux raisons : d'abord pour éviter les luttes, souvent trop âpres, entre les candidats de la même liste à l'occasion de la confection de leur liste, et ensuite pour rapprocher

(21) Siegfried R., *Die Proportionalwahl. Ein Votum zur württembergischen Verfassungsreform*, 2^e éd., Berlin, 1898.

le député des électeurs, de telle sorte que les électeurs de tous les arrondissements aient leur représentant. De cette façon, la loi a combiné deux systèmes tout à fait opposés, celui du scrutin de liste et du vote uninominal (22) et la représentation proportionnelle avec le système majoritaire, désirant prendre ce que chacun des deux avait de meilleur, mais nous croyons qu'elle a pris les défauts de l'un aussi bien que de l'autre. On a voulu que chaque arrondissement ait son représentant, mais la pratique a déjoué ce calcul, et l'on s'est aperçu qu'il y avait beaucoup d'arrondissements qui n'avaient pas de représentants, tandis que d'autre part, il y en avait plusieurs qui en possédaient deux. Aussi à vrai dire, l'arrondissement n'est pas une circonscription électorale, c'est une section électorale pour faciliter les candidatures.

Un tel mode d'organisation des circonscriptions électorales est sujet à critique. Les départements ont une population très variable. Tantôt il y en a qui n'élisent que deux députés, tantôt il y en a qui en élisent quinze. Dans les départements qui n'élisent que deux députés, l'application de la représentation proportionnelle est irréalisable. Lors de l'élaboration de la loi électorale, certains proposèrent de prendre comme unité électorale, non plus le département, mais la province. A l'appui de cette proposition, ils firent remarquer qu'avec le système des petites circonscriptions, le nombre des voix perdues était considérable. Les petits partis seraient écrasés et tous les avantages de l'application de la représentation proportionnelle se trouveraient affaiblis, sinon tout à fait annihilés (23). Mais, pour effectuer cette réforme, la Chambre se trouvait aux prises avec des difficultés considérables. Si elle acceptait l'organisation des grandes circonscriptions, permettant de se rapprocher autant que possible de la proportionnalité intégrale, elle ne pouvait passer outre aux traditions qui sont liées à l'unité administrative et briser les vieux cadres. Aussi, malgré les observations légitimes formulées contre le département considéré comme unité électorale, la Chambre n'accepta pas le projet de l'opposition et adopta le texte du Gouvernement. Exception fut faite en ce qui con-

(22) Ne pas confondre le vote uninominal avec le scrutin uninominal. l'électeur n'a qu'une voix, mais cette voix peut profiter à plusieurs candidats d'une même liste, tandis que dans le scrutin uninominal, l'électeur ne vote que pour un seul candidat dans une circonscription.

(23) Duguit, *op. cit.*, p. 566.

cerne trois villes, les capitales des trois tribus du peuple yougoslave, qui furent érigées en circonscriptions électorales distinctes : Belgrade, Zagreb et Lioubliana.

La population des départements est extrêmement variable. Tel département de 84.511 habitants est mis à côté d'un département de 595.649 habitants. Dans cette situation, les petits départements étaient favorisés, parce qu'ils avaient la chance d'obtenir un député par fraction de 25.000 habitants. La variation de la population dans les arrondissements était encore plus marquée, et se faisait beaucoup plus sentir. Dans le même département, il y avait des arrondissements de 10.931 habitants à côté d'arrondissements de 70.068; de 15.710 à côté de 108.470; de 19.270 à côté de 112.632 (24). Etant donné que les élus des arrondissements étaient pris parmi ceux qui ont obtenu le plus de voix, les petits arrondissements étaient écrasés par les grands et on aboutissait à ce résultat qu'un grand arrondissement se voyait attribuer deux députés, tandis qu'un petit en était privé complètement. Le but visé par le législateur n'était pas atteint.

Dans un tel cadre, la Représentation proportionnelle ne pouvait donner ses pleins résultats. Elle était déjouée par cette géométrie électorale. En effet, pour qu'on puisse songer à appliquer ce système, il est nécessaire que les circonscriptions soient aussi grandes que possible. « On se rapprochera d'autant plus de la vérité que l'on partagera le pays en circonscriptions électorales plus grandes. L'idéal, ce serait qu'il n'y en eût pas. Moins elles seront nombreuses et plus elles seront grandes, plus on sera près de la solution idéale » (25).

C. — *Présentation des candidats.* — Toute élection suppose une candidature et un programme. En principe, les candidatures sont libres; chacun est autorisé à solliciter les suffrages de ses concitoyens. Cependant, comme la candidature est un fait juridique très important dans la procédure électorale, la loi a établi certaines conditions pour la présentation des candidatures. Celles-ci doivent être présentées au moins 25 jours avant la date fixée pour le scrutin. Cette disposition a pour but d'éviter les surprises et de rendre les candidats connus des électeurs. Leurs programmes, exposés à l'avance,

(24) Kostitch L., *La Statique de l'élection des députés du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, Belgrade, 1928, p. 7.

(25) Duguît, *op. cit.*, p. 566.

pourront être discutés librement dans la presse et dans les réunions électorales.

La présentation des candidatures n'émane pas des candidats eux-mêmes, mais d'un certain nombre d'électeurs appelés « proposants ». Le nombre des proposants doit être au moins de cent, pris parmi les électeurs de la circonscription électorale. Toutefois, lorsque deux ou plusieurs départements administratifs ne forment qu'un département électoral, les proposants peuvent être pris parmi les électeurs de n'importe quel département.

Aux termes de l'article 35, la liste des candidats doit contenir : 1° le nom de la circonscription électorale et la date du scrutin; 2° autant de candidats que la circonscription élit de députés. Toute liste qui aura un nombre moindre ou plus élevé que le nombre de députés à élire par la circonscription sera refusée. Parmi les candidats inscrits sur la liste, l'un doit être en tête, et les autres sont les candidats pour les arrondissements. Le classement des candidats sur la liste se fait par ordre alphabétique. Chacun des candidats d'arrondissement doit avoir son suppléant. Le candidat en tête de liste ne peut pas être en même temps candidat pour un arrondissement du même département, mais les candidats d'arrondissement peuvent poser leur candidature pour deux arrondissements dans le même département. Dans ce cas, ils doivent avoir le même suppléant pour les deux arrondissements; 3° la liste doit indiquer deux représentants pour le bureau électoral central et un pour chaque bureau de vote. Les représentants peuvent être pris parmi les électeurs inscrits sur la liste électorale de n'importe quelle commune de ce département, tandis que les représentants pour les bureaux de vote doivent être inscrits dans la commune de ces bureaux.

La liste des candidats doit être accompagnée : 1° d'une déclaration d'acceptation de candidature signée par chaque candidat ainsi que par leur suppléant; 2° d'un certificat, attestant que ceux des proposants qui n'habitent pas le territoire du ressort du tribunal compétent, sont inscrits sur la liste électorale de leurs communes respectives.

La liste des candidats ainsi composée est déposée entre les mains du président du tribunal de première instance ou de son suppléant, par cinq proposants au moins, pour la légalisation. Le président atteste le dépôt par un récépissé. La liste doit être rédigée en deux exemplaires, écrits à la main,

Outre ces deux listes écrites à la main, les proposants sont obligés de produire autant d'exemplaires imprimés qu'il y a de lieux de scrutin et, en plus, deux exemplaires pour le tribunal lui-même. Les exemplaires imprimés ne contiennent que le nom du candidat de tête et celui du candidat d'arrondissement avec le nom de son suppléant.

Le tribunal, après avoir légalisé la liste, rend un exemplaire aux proposants dans les 24 heures au plus tard et conserve l'autre. Il envoie les exemplaires imprimés aux communes, pour tous les lieux de scrutin.

Le contrôle judiciaire consiste dans l'examen de la composition des listes de candidats au point de vue formel, pour vérifier si la liste est composée selon les prescriptions légales. Le contrôle de la capacité juridique des candidats échappe au tribunal. Ce contrôle est fait par la Chambre des Députés, lors de la vérification des pouvoirs. La capacité juridique des proposants et des représentants est soumise au contrôle du tribunal et en cas d'incapacité de l'un d'eux, le tribunal doit rejeter la liste. Le tribunal examine et décide en dernier ressort, sans possibilité de recours. La liste, une fois légalisée, ne peut être retirée ni modifiée sauf le cas où un candidat vient à décéder ou à perdre l'éligibilité. Dans ce cas, une autre liste peut être proposée par les mêmes personnes, au moins cinq jours avant le scrutin.

En ce qui concerne les candidatures multiples, la loi n'en parle pas. La question se pose dès lors de savoir si un candidat peut faire partie de deux listes différentes dans une même circonscription. La pratique électorale a répondu par la négative; elle n'a pas admis qu'un même candidat puisse être porté sur deux listes différentes. Mais l'article 85 de la loi prescrit que nul ne peut être candidat dans plus de trois circonscriptions à la fois. Cette règle s'applique aux candidats en tête de liste aussi bien qu'à ceux d'arrondissement. Dans le silence de la loi, la candidature pour deux arrondissements du même département doit-elle être considérée comme une candidature multiple? Selon MM. Yovanovitch et Politch (26) il faut répondre par l'affirmative. Ces auteurs ont tiré cette conclusion de l'article 80, qui prescrit qu'au cas où un candidat dans deux arrondissement obtient dans chacun de ces

(26) Yovanovitch Sl., *op. cit.*, p. 113; Politch Lad., *Loi électorale du 27 juin 1922*, Zagreb, 1923, p. 19.

deux arrondissements un nombre de voix égal au quotient, il sera proclamé élu dans les deux arrondissements. Observons à cette occasion que la notification des candidatures à un organe central n'étant pas prévue par la loi électorale, on est dans l'impossibilité de savoir, avant les élections, si des candidats ont contrevenu à la prohibition ci-dessus visée. Le législateur aurait dû introduire une disposition analogue à celle de la loi française, aux termes de laquelle toutes les candidatures doivent être notifiées au Ministère de l'Intérieur, de telle sorte que l'on sait avant le scrutin si des illégalités sont commises en ce qui concerne les candidatures multiples.

D. — *Le lieu du scrutin.* — Dans toute circonscription, même la moins étendue, il serait impossible de réunir tous les électeurs en un même lieu, pour procéder à un scrutin unique. Pour cette raison, il est nécessaire de diviser les circonscriptions en sections électorales. Il n'est pas recommandé de restreindre le nombre des sections au point d'obliger les électeurs à se transporter trop loin de leur résidence habituelle, car cela favoriserait les abstentions. Mais si l'on multiplie à l'excès le nombre des sections de vote, on rend par là même la surveillance plus difficile.

En principe, il existe un lieu de scrutin par commune. Cependant, les grandes communes peuvent être fractionnées en autant de sections qu'elles ont de fois 800 électeurs. De même les petites communes qui comptent moins de 800 électeurs, si elles sont trop étendues, peuvent être fractionnées pour rapprocher le lieu de scrutin des électeurs. Egalement, deux petites communes peuvent ne former qu'un lieu de scrutin. Il est de la compétence du Comité d'Etat de fixer le nombre des lieux de scrutin, au plus tard vingt-cinq jours après la publication du décret de convocation des électeurs. Il procède à cette répartition des lieux de scrutin sur la base des propositions des conseils municipaux.

C'est au conseil municipal qu'il appartient de déterminer le siège du bureau de vote. La priorité est donnée par la loi à la maison de la municipalité, mais en tout cas, le siège ne peut se trouver dans une église, une mosquée ou un couvent.

E. — *Les bureaux électoraux.* — Ces bureaux électoraux ont une grande importance, car c'est d'eux que dépend en grande partie la sincérité et la régularité des opérations électorales.

Tout d'abord, il existe un Comité électoral d'Etat pour tout le pays, composé de dix membres, dont la mission est de s'occuper des opérations préparatoires des élections. Ensuite, dans chaque circonscription, il y a un bureau électoral central et des bureaux de vote pour chaque lieu de scrutin.

a) Le Comité électoral d'Etat est composé d'éléments politiques et judiciaires. Font partie de ce Comité le président et les deux vice-présidents de la Chambre des Députés, les présidents du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation de Belgrade, du tribunal suprême de Saraïevo, de la Cour des Sept de Zagreb, du Grand Tribunal de Podgoritza, de la Cour d'appel de Novi-Sad et le vice-président de la section B de la Cour des Sept de Zagreb, pour la Slovénie et la Dalmatie (27). Tous ces membres ont des remplaçants. Le Comité se réunit sur la convocation du Président de la Chambre des Députés, au plus tard huit jours après la publication du décret royal fixant la date des élections, détermine le nombre des députés à élire par chaque circonscription électorale, les divise entre les arrondissements, sépare en deux les arrondissements ou bien réunit deux arrondissements en un seul district électoral, suivant les cas. De même, il détermine les sièges des lieux du scrutin dans les communes, nomme les présidents des bureaux électoraux, ainsi que les membres des bureaux électoraux centraux.

La présence des membres de la Chambre des Députés dans cette institution ne laisse pas d'être critiquable, parce que ce sont des hommes politiques, mus ordinairement plutôt par des considérations de partis que par des motifs légaux et des intérêts communs. Eu égard à leur situation élevée, il est à craindre qu'ils n'influencent les autres membres du Comité.

b) Le bureau électoral central — qui correspond à la Commission départementale française — a pour mission d'attribuer les suffrages aux candidats et de proclamer les élus sur la base des calculs faits d'après les procès-verbaux de chaque bureau. Il est constitué au chef-lieu d'arrondissement. Ces fonctions sont très délicates et importantes; aussi la composition de ce bureau doit être faite de telle manière qu'il ne soit pas retenu par des considérations politiques. Il est composé

(27) Ces diverses cours sont en réalité les Cours de Cassation de chaque région judiciaire, car il n'existe pas de Cour de Cassation unique pour tout le pays.

d'un président, nommé par le Comité d'Etat et choisi parmi les Conseillers d'Etat ou les magistrats des Cours de Cassation ou des Cours d'Appel. Outre le président, le Comité d'Etat nomme un membre pris parmi les juges des Cours d'Appel ou les présidents des tribunaux de première instance. Les autres membres du bureau, dont le nombre n'est pas fixé, sont les représentants de chaque liste de candidats, au nombre de deux par liste.

c) Le bureau électoral de vote. — Dans chaque section de vote, il existe un bureau électoral qui dirige les opérations du scrutin. C'est à lui qu'il appartient de faire observer les prescriptions relatives aux heures d'ouverture et de fermeture du vote. C'est à lui aussi de constater l'identité de l'électeur, de dépouiller les urnes, d'accepter et d'inscrire au procès-verbal toutes les réclamations, etc...

La composition du bureau est faite avant le vote. Il comprend : le président — qui doit être pris parmi les juges, les juristes, les personnes ayant une instruction supérieure ou tout au moins secondaire — est nommé par le Comité d'Etat; un conseiller municipal désigné par le conseil, et les représentants de chaque liste de candidats, dont le nombre n'est pas déterminé, par cette raison qu'il dépend du nombre des listes présentées dans la section de vote. Ces représentants sont désignés par les proposants des listes de candidats et doivent être pris parmi les électeurs de la commune inscrits sur la liste électorale.

Section V. — Le Vote

A. — *Les opérations préparatoires du vote.* — C'est le bureau électoral local qui procède à ces opérations préliminaires. Sa fonction commence la veille de l'élection et dure jusqu'au lendemain du vote. La veille de l'élection, le bureau se réunit dans le lieu du scrutin, et reçoit de la municipalité le matériel nécessaire, les listes de candidats, la liste électorale, les urnes, les boules en caoutchouc, etc. Il place les urnes, constate qu'elles sont vides, puis il les ferme, chacune à trois cadenas, dont les clefs sont remises, l'une au président du bureau électoral, l'autre au représentant de la liste à laquelle appartient l'urne et la troisième au conseiller municipal, membre du bureau électoral. Ensuite, il colle avec du papier l'ori-

fice de chaque urne, choisit le nombre nécessaire de greffiers et de personnel auxiliaire et rédige un procès-verbal de toutes ces opérations. Après quoi, il ferme le bâtiment, et s'il est nécessaire, nomme un gardien du local.

B. — *Le vote.* — Le jour de l'élection, le bureau se réunit à 7 heures du matin. Tous les membres du bureau doivent assister à l'ouverture des locaux. Les opérations de vote commencent à 7 heures du matin, et durent jusqu'à six heures du soir. Pendant tout ce temps, le bureau doit réunir le quorum, qui comprend au moins le président et le membre du conseil municipal, la présence des représentants des listes n'étant pas nécessaire. C'est le président du bureau qui est chargé de diriger les opérations de vote, c'est lui qui s'occupe de toutes les mesures nécessaires pour assurer l'ordre et le libre exercice du vote. En cas de nécessité, il peut recourir à l'assistance de la force publique; les autres membres du bureau ne peuvent réclamer cette assistance que par l'intermédiaire du président.

Conformément à la loi électorale, seuls les électeurs inscrits sur la liste sont admis au vote. Font exception à cette prescription : a) le président du bureau, sous réserve de montrer aux membres un certificat délivré par la municipalité de son domicile, attestant qu'il est valablement inscrit sur la liste de cette commune; b) les électeurs munis d'une décision du tribunal ordonnant leur inscription sur la liste électorale. Nul autre ne peut être admis à voter, quelles que soient les justifications produites, si elles ne consistent pas dans une décision judiciaire. Les secrétaires du bureau, s'ils sont originaires d'une autre commune, ne sont pas admis non plus. Cependant, la loi prévoit une exception : peuvent voter par procuration ceux qui sont incapables d'accomplir l'acte matériel du vote, mais à la condition qu'ils se rendent au lieu du scrutin, et présentent leur mandataire au bureau (art. 63). Tels sont, par exemple, les aveugles ou les grands mutilés. Ce cas est tellement exceptionnel qu'il se présente rarement dans la pratique. Regrettons l'absence de l'institution du vote par correspondance, parce que de nombreux électeurs, qui sont obligés de se déplacer fréquemment, sont par suite privés de l'exercice du droit de vote. Les pays comme l'Angleterre et l'Allemagne ont bien démontré l'utilité et l'efficacité de cette institution.

Etant donné que la loi ne prévoit pas de cartes électorales, si un électeur qui se présente au bureau de vote n'est connu d'aucun membre de ce bureau, ce bureau peut lui demander de prouver son identité. Tous les cas douteux ou les irrégularités doivent être inscrits au procès-verbal.

Après avoir vérifié l'inscription sur la liste électorale, le président remet directement à l'électeur qui se présente pour voter, une boule en caoutchouc, et alors commence le rôle de cet électeur.

Le nombre important d'illettrés impose des procédés élémentaires de vote, au moyen de boules en caoutchouc. Chaque liste de candidats a son urne, dans laquelle les électeurs déposent lesdites boules. L'électeur reçoit une boule des mains du président du bureau et, dans le but d'assurer le secret du vote, il est obligé de passer la main à l'intérieur de chaque urne, laissant tomber la boule dans l'urne de son choix (28). Chaque électeur ne peut donc voter que pour la liste entière, c'est-à-dire pour le candidat en tête de liste et pour le candidat d'arrondissement. Dès l'instant qu'il exprime son suffrage, il prend parti pour une opinion déterminée, d'où une double conséquence : tout d'abord, il ne peut pas voter pour un candidat en tête de liste et pour un candidat d'arrondissement appartenant à une autre liste; ensuite, en votant pour un candidat, il accepte par avance que sa voix profite aux autres candidats de la même liste, même si quelqu'un des candidats de cette liste ne lui plaît pas. Il est certain que ce mode de scrutin au moyen d'une boule limite la liberté de l'électeur, qui ne peut choisir ses candidats préférés sur une ou plusieurs listes, la faculté de panachage étant exclue. Le vote par bulletin n'étant pas permis, il n'est pas possible de voter par bulletin blanc. Avec un tel mode de scrutin, l'institution du vote obligatoire serait injuste, puisque les électeurs dont le parti n'a pas posé de candidatures ne peuvent pas vo-

(28) « La boule remise à l'électeur, il doit la prendre de sa main droite et commencer à mettre cette main dans la première boîte, c'est-à-dire dans l'entonnoir de la boîte. Il fait ainsi, suivant l'ordre, jusqu'à la dernière. Dans la boîte de son choix, il dépose la boule, sa voix. Après la dernière boîte, il doit montrer sa main droite ouverte, car il n'a pas le droit d'emporter la boule, propriété de l'Etat, parce qu'une fois entré dans la salle et la boule obtenue, il doit voter. Pour que l'on n'entende pas la boule tomber au fond de l'urne, elle est arrêtée par un filet cloué à l'intérieur de celle-ci » (Yovanovitch Miloutine, *Le régime absolu en Yougoslavie*, P. Bossuet, Paris, 1930, p. 39).

ter par bulletins blancs, et seraient ainsi contraints de voter pour une opinion qu'ils ne partagent pas.

Une fois que l'électeur a voté, son rôle est terminé. Les opérations du dépouillement se font à huis-clos. Seuls peuvent y assister les membres du bureau. Le bureau n'est pas chargé de proclamer les résultats. Il se borne à examiner la validité du vote et à l'attribuer aux candidats. Il inscrit dans un procès-verbal : a) le nombre des votants; b) le nombre des suffrages attribués à chaque liste.

Le lendemain matin, le bureau se réunit une dernière fois, remet au conseil municipal le matériel qu'il a reçu la veille de l'élection et au président le dossier comprenant les procès-verbaux, ainsi que les listes contenant les résultats. Le président transmet le tout au bureau électoral central.

Section VI. — Opérations postérieures au vote

A. — Le bureau électoral central se réunit au chef-lieu du département, le lendemain des élections, pour en déterminer les résultats et proclamer les candidats élus. Tout d'abord, il reçoit les dossiers électoraux des présidents des bureaux locaux, examine toutes les irrégularités, inscrit ses observations dans un procès-verbal et, s'il constate que le vote n'a pas eu lieu dans certaines sections électorales, il ordonne que de nouvelles élections auront lieu dans ces sections le dimanche suivant. Après la réception des résultats de toute la circonscription, il procède au recensement général des suffrages et à la répartition des sièges entre les différentes listes et entre les candidats d'une même liste.

B. — Répartition des sièges. — C'est au bureau central de chaque circonscription de procéder au recensement général des votes et de proclamer le résultat du scrutin. Le mode de répartition des sièges varie suivant que les élections sont faites dans la circonscription des villes ou dans celles d'un département.

Nous examinerons séparément chacun de ces deux cas.

I. — Répartition des sièges dans les villes n'élisant qu'un député. — Dans les villes qui sont constituées en circonscriptions électorales particulières et qui n'élisent qu'un député, l'élection se fait naturellement suivant le système majoritaire. Le bureau proclame élu celui des candidats qui a obtenu

le plus grand nombre des suffrages exprimés. Si le nombre de voix obtenues par deux candidats est égal, le tirage au sort décidera celui à qui le mandat sera attribué.

II. — Répartition des sièges dans le département. — Le bureau électoral central est chargé d'une triple mission : a) constater quelles listes participeront à la répartition des mandats; b) répartir les sièges entre les listes en présence; c) désigner dans chaque liste les candidats élus.

a) La caractéristique essentielle de ce mode de répartition consiste en ce que les listes n'ayant pas obtenu un nombre de voix égal au quotient électoral sont en principe exclues de la répartition. Le bureau central additionne le nombre des suffrages valablement exprimés, il divise le total par le nombre des députés à élire plus un, et obtient ainsi le quotient électoral. Après avoir établi le quotient, on constate quelles sont les listes qui l'ont obtenu et toute liste qui n'a pas réuni un nombre de suffrages égal au quotient est exclue de la répartition des mandats. Ainsi, supposons une élection dans laquelle il y a dix sièges à pourvoir et 77.000 votants. La liste A a réuni 21.000 voix; la liste B, 14.000; la liste C, 5.500; la liste D, 6.500; la liste E, 17.000; la liste F, 7.000 et la liste G, 6.000. Le quotient électoral est 7.000. Les listes C, D et G, n'ayant pas obtenu le quotient, seront privées de la participation à la répartition des sièges.

b) Parmi les listes qui ont réuni un nombre de voix égal au quotient électoral, la répartition des sièges se fait en vertu du diviseur commun, inventé par M. Victor d'Hondt (29). Pour trouver ce diviseur commun connaissant le chiffre des voix obtenues par chacune des listes en présence, il suffit de diviser successivement ce chiffre des voix par 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc., de ranger les quotients ainsi trouvés d'après l'ordre de leur importance, et de distribuer les sièges en attribuant le premier au premier quotient, le second au deuxième quotient, et ainsi de suite jusqu'à ce que tous les sièges soient répartis; le dernier quotient pourvu est le diviseur commun et chaque liste aura autant de sièges qu'elle contiendra de fois ce diviseur commun.

Reprenons notre premier exemple, et appliquons cette méthode nous obtiendrons les résultats suivants :

(29) D'Hondt, *Le mystère pratique et raisonné de la Représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1882.

1° Divisons par 1, 2, 3, 4, etc. les chiffres électoraux des listes ayant obtenu le quotient électoral :

	Liste A	Liste B	Liste E	Liste F
Divisé par 1 :	21.000	14.000	17.000	7.000
» 2 :	10.500	7.000	8.500	3.500
» 3 :	7.000	4.666 2/3	5.666 2/3	2.333 1/3
» 4 :	5.250	3.500	4.250	1.750
» 5 :	4.200	2.800	3.400	1.400

2° Nous rangeons les quotients ainsi obtenus par ordre d'importance, et nous attribuerons les dix premiers sièges aux dix premiers quotients, le dernier quotient obtenu étant justement le diviseur commun :

1	.....	21.500 (liste A)	6	.....	7.000 (liste A)
2	.....	17.000 (liste E)	7	.....	7.000 (liste B)
3	.....	14.000 (liste B)	8	.....	7.000 (liste F)
4	.....	10.500 (liste A)	9	.....	5.666 (liste E)
5	.....	8.500 (liste E)	10	.....	5.250 (liste A)

Les dix sièges seront répartis de la façon suivante : 4 sièges à la liste A, qui contient quatre fois le diviseur commun, 5.250; 3 sièges à la liste E qui contient trois fois le diviseur commun; 2 sièges à la liste B, qui contient deux fois le diviseur commun et 1 siège à la liste F, qui ne contient qu'une fois le diviseur commun.

Il pourrait arriver que deux ou plusieurs listes obtiennent le même quotient, et se disputent ainsi le dernier siège. La loi a prévu cette hypothèse, d'ailleurs assez fréquente avec le système d'Hondt, et décide que ce siège sera attribué par tirage au sort entre les listes qui sont en concurrence.

c) Après avoir réparti les sièges entre les différentes listes, le bureau est chargé de désigner quels sont, dans chaque liste, les candidats élus et dans quel ordre ils seront désignés.

Dans chaque liste, le nombre de mandats est déterminé par le nombre des sièges auxquels elle a droit. Mais dans quel ordre seront-ils désignés? Dans le cas où il n'y a qu'une liste participant à l'élection dans un département, tous ses candidats seront proclamés élus.

Le choix se détermine par l'application des deux règles

suivantes : 1° Tout d'abord, le candidat en tête de liste est proclamé élu; 2° ensuite, les candidats d'arrondissement, d'après le nombre de suffrages obtenus par chacun d'eux. Nous devons mentionner ici que les candidats d'arrondissement profitent tout d'abord des suffrages exprimés sur leur nom, puis des suffrages obtenus par la liste toute entière. Nous avons déjà dit que toute voix valablement exprimée doit avoir une double influence : sur la détermination des sièges appartenant à une liste et ensuite comme vote nominatif pour chaque candidat d'arrondissement. Le vote implique l'adhésion de l'électeur à une opinion, et en plus, il vaut un suffrage à un candidat d'arrondissement.

Dans notre exemple ci-dessus, la répartition des sièges entre les candidats d'une même liste se fera de la manière suivante :

LISITE A	LISTE C
Votes de liste : 21.000	Votes de liste : 17.000
Candidat : a = 1.000	Candidat : a = 6.000
b = 4.000	b = 7.000
c = 2.000	c = 500
d = 3.000	d = 1.000
e = 1.500	etc.
f = 3.500	
g = 500	
etc.	
LISTE B	LISTE D
Votes de liste : 14.000	Votes de liste : 7.000
Candidat : a = 5.500	Candidat : a = 500
b = 3.500	b = 3.500
c = 3.000	c = 1.000
d = 1.000	etc.
etc.	

Nous savons déjà que les élus dans chaque liste seront ceux des candidats d'arrondissement qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. La liste A ayant droit à 4 sièges et un étant attribué au candidat tête de liste, il reste trois sièges à répartir entre les candidats d'arrondissement. Par conséquent, le président du bureau électoral devra déclarer élus les can-

didats b, d et f, c'est-à-dire les candidats qui ont obtenu le plus de suffrages.

Passons maintenant à la liste B. Elle a droit à 2 sièges l'un étant attribué au candidat en tête de liste, l'autre reviendra au candidat d'arrondissement a, qui a le plus de voix parmi les autres candidats de cette liste. La liste E se voit attribuer trois sièges, un au candidat tête de liste et les deux autres aux candidats a et b. La liste F n'ayant droit qu'à un siège, verra proclamer le seul candidat en tête de liste, aucun candidat d'arrondissement n'étant élu.

Nous avons déjà vu que la loi autorisait un candidat d'arrondissement à poser sa candidature dans deux arrondissements. Dans ce cas, les suffrages obtenus dans les deux collèges s'additionnent. Supposons que le candidat b dans la liste B ait posé sa candidature dans les arrondissements b et c; alors, il aurait obtenu 6.500 voix et ce serait lui qui serait proclamé élu à la place du candidat a, qui n'a réuni que 5.500 voix.

Si un tel candidat avait obtenu un total de suffrages égal à deux quotients électoraux, il serait proclamé élu dans les deux arrondissements. Evidemment, il ne pourrait pas détenir les deux mandats. Il optera pour l'un, et l'autre sera attribué à son suppléant. Nous pouvons encore supposer que deux candidats d'une même liste ont obtenu le même nombre de voix. La question se pose de savoir à qui le siège sera attribué. La loi prescrit que le bureau électoral central l'attribuera par voie du tirage au sort.

A la règle principale que les listes n'ayant pas obtenu le quotient électoral sont exclues de la répartition, la loi apporte trois exceptions :

1° Si, dans un département, aucune des listes en présence n'a réuni un nombre de voix égal au quotient électoral, la loi considère que toutes les listes ont obtenu le quotient et ordonne la répartition selon le système d'Hondt. Ainsi, supposons une élection dans laquelle six listes se disputent trois sièges. Le nombre de voix valablement exprimées est de 12.500. La liste A, a obtenu 3.000 voix; la liste B, 3.100; la liste C, 2.000, la liste D, 1.900; la liste E, 1.000; la liste F, 1.500. Le quotient électoral est 3.125 ($12.500 : 3 + 1$). Aucune des listes en présence n'ayant réuni un nombre de suffrages égal au quotient, on procède à la répartition en vertu du système

d'Hondt, et les listes A, B et C obtiendront chacune un siège, ayant réuni les plus grand nombre de voix.

2° Si, dans un département qui élit plus de cinq députés, une seule liste a réuni le quotient électoral, outre cette liste, participera également à la répartition la liste qui a obtenu le chiffre le plus élevé de voix, mais pour un siège seulement. Par exemple : un département élit six députés; le nombre des votants s'élève à 42.00; la liste A a réuni 25.000 voix; la liste B, 5.500; la liste C, 4.000; la liste D, 5.000 et la liste E, 2.500. Le quotient électoral étant 6.000, il n'y a qu'une liste qui l'a obtenu, mais à côté de la liste A qui aura droit à cinq sièges, figurera aussi la liste B, avec un mandat.

3° Dans un département qui élit plus de huit députés, s'il n'y a que deux listes ayant obtenu le quotient électoral, la troisième liste, avec le chiffre se rapprochant le plus du quotient, participera à la répartition avec un siège. Par exemple : un département élit neuf députés, 135.000 voix étant valablement exprimées. Sept listes ont participé aux élections : la liste A a obtenu 50.000 voix; la liste B, 46.000; la liste C, 13.000; la liste D, 12.000; la liste E, 10.000 et la liste G, 4.000. Le quotient électoral est 13.500. Seules, les listes A et B l'ont réuni, mais la liste C participera aussi avec un siège, dans la répartition des mandats. D'après le système d'Hondt, la liste A se verra attribuer 4 sièges, la liste B, 4 sièges et la liste C, en vertu de cette disposition, un siège.

La loi n'a pas prévu le mode de répartition des sièges dans le département élisant plus de huit députés, lorsqu'une seule liste obtient le quotient électoral. Outre la liste ayant obtenu le quotient, acceptera-t-on une ou deux listes, ayant le chiffre le plus élevé des voix, pour la répartition des sièges? Lors de la vérification des pouvoirs, à la Chambre des Députés, l'opinion fut émise, qu'il fallait associer deux listes sans quotient à celle qui a obtenu ce quotient, parce que la loi a voulu que dans les départements ayant huit députés à élire, trois listes au moins participent à la répartition. Cette opinion, qui correspondait parfaitement à l'esprit de la loi, ne fut pas acceptée, et, dans une telle hypothèse, à côté de la liste ayant obtenu le quotient, une seule liste est admise à participer à la répartition des mandats.

Après avoir réparti les sièges, le bureau proclamera les candidats élus et transmettra le dossier, avec le procès-verbal, à la Chambre des Députés. Dans ce procès-verbal, il ne fait

que constater les irrégularités, parce qu'il ne peut pas apprécier la légalité des élections. C'est à la Chambre de statuer sur cette question, à l'occasion de la vérification des pouvoirs. Le bureau est tenu de publier un compte rendu de ses opérations dans le *Journal Officiel*.

Section VII. — Le Contentieux électoral

1. *Crimes et délits électoraux.* — Les garanties principales que les prescriptions légales seront respectées doivent se trouver dans les sanctions établies lorsque la loi électorale aura été violée. La loi a beau organiser le système le plus avancé, dans lequel les droits des électeurs seront aussi larges que possible, si les sanctions et les compétences ne sont pas bien définies, la construction toute entière sera dénuée d'efficacité. La liberté et la volonté des électeurs ne seront pas sauvegardées, et ceux-ci n'auront pas le moyen de les faire respecter. C'est le devoir du contentieux électoral de garantir les libertés données par la loi, et d'en assurer l'exercice lorsque la loi n'est pas appliquée. Un contrôle juridictionnel des opérations électorales dans leurs diverses parties est donc absolument indispensable.

La loi électorale yougoslave du 27 juin 1922 prend toutes les précautions pour assurer les droits des électeurs, et elle édicte contre les contrevenants des peines qui sont assez graves. Les divers délits prévus en matière électorale peuvent être divisés en trois classes, selon la qualité du contrevenant, savoir : les délits commis par les organes publics, ceux commis par des candidats et des électeurs et enfin les délits commis par tout autre individu.

A. — Nous avons déjà examiné la question de la confection et du contentieux des listes électorales. Nous ne mentionnerons ici que les pénalités prévues par la loi contre les agents publics chargés de leur préparation et de leur revision. Aux termes de l'article 16 de la loi sur les listes électorales du 30 mai 1922 tous les membres de la commission municipale à qui incombe l'élaboration de la liste électorale sont responsables de sa préparation dans les délais prescrits, sous peine d'un emprisonnement qui peut atteindre au maximum, six mois de réclusion. De même, les agents qui, à l'occasion de la revision des listes électorales, y portent les noms de personnes

privées du droit électoral ou procèdent à tort à des radiations, seront punis de trois mois à deux ans de réclusion; au cas où le nombre des personnes ainsi inscrites ou radiées est supérieur à dix, les agents responsables seront passibles d'un emprisonnement de cinq ans au maximum, et de dix ans, si le nombre est supérieur à vingt. Celui qui, sans la permission du président du bureau électoral, fait appel à la force publique, sera puni d'un emprisonnement de un à cinq ans, et d'une amende de 500 à 2.000 dinars. Les officiers et les fonctionnaires de police en activité de service qui concourent à la composition des listes de candidats ou exercent une influence illicite sur cette composition, seront destitués de leurs fonctions, etc.

B. — Tout électeur qui reçoit ou promet de l'argent, accepte ou promet un emploi public ou privé, sous la condition soit de donner ou retirer sa signature sur une liste de candidats, soit de donner ou procurer des suffrages ou de s'abstenir de voter, sera puni d'un emprisonnement d'un an au maximum ou d'une amende de 30 à 500 dinars. Tout électeur qui aura profité d'une inscription multiple pour voter plus d'une fois sera puni d'un emprisonnement de un à six mois et d'une amende de 50 à 500 dinars. La violation du secret du vote par un électeur sera punie d'une amende de 10 à 100 dinars.

Les candidats qui poseront leur candidature dans plus de trois circonscriptions électorales, seront punis d'un emprisonnement de trois mois à deux ans ou d'une amende de 500 à 3.000 dinars. De même pour ceux qui les aideront à poser cette candidature.

Les fonctionnaires ne remplissant pas les conditions exigées pour pouvoir poser leur candidature seront destitués de leur fonction s'ils se portent candidats.

C. — Quiconque, par violences ou menaces, aura empêché un ou plusieurs électeurs de remplir leurs devoirs électoraux, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à deux ans. L'entrée dans un collège électoral avec une arme est interdite, et le contrevenant sera passable d'un emprisonnement d'un mois à deux ans. Quiconque outrage le bureau électoral ou un de ses membres, sera puni d'un emprisonnement de 30 jours à six mois; en cas de violences ou de menaces, la peine sera portée de trois mois à deux ans. La publication, la reproduction de nouvelles fausses, ainsi que de photographies et de

pièces falsifiées, seront punies d'un emprisonnement de deux à six mois, etc.

En matière électorale, les délits sont jugés comme matières urgentes, par les tribunaux de première instance. L'action publique peut être mise en mouvement, pour les délits commis jusqu'à la veille de l'élection, par le parquet ou par les parties civiles, c'est-à-dire par les électeurs, et pour les délits commis la veille et le jour de l'élection, encore par le bureau électoral central et la commission pour la vérification des pouvoirs. Les contraventions électorales qui ne sont pas qualifiées par le Code criminel, sont considérées comme délits.

L'action publique et l'action civile pour les délits passibles d'une peine de six mois d'emprisonnement au maximum ou d'une amende de 500 dinars au maximum, sont prescrites par six mois et pour les autres infractions, par un an. Il nous semble que la durée de la prescription pourrait être abrégée, pour permettre aux passions de s'apaiser et pour que les dissentiments causés par la lutte électorale disparaissent aussi vite que possible. La solution adoptée par la loi française est recommandable, car la prescription de trois mois permet l'oubli rapide des querelles électorales.

Telles sont les garanties de la régularité des opérations électorales. Elles sont insuffisantes, parce que le dernier mot appartient à la Chambre des Députés, en ce qui concerne la régularité d'une élection. On voit que les sanctions pénales ne manquent pas et elles sont même parfois assez graves, mais en fait elles ne sont que rarement appliquées. Cependant, dans les collèges où le degré d'éducation civique et politique n'est pas très élevé, où les luttes électorales sont très vives, les violences, les illégalités et les actes arbitraires de l'administration, des bureaux, des électeurs et des candidats, ne connaissent aucune borne. L'opinion publique, il est vrai, ne s'élève pas beaucoup et les vaincus en commettent tout autant que les vainqueurs, lorsqu'ils arrivent au pouvoir.

2. *Vérification des pouvoirs.* — Les condamnations prononcées en matière électorale ne portent aucune atteinte au jugement souverain de la Chambre des Députés sur la validité des pouvoirs de ses membres. La sanction suprême, commune à toutes les dispositions qui concernent la régularité des élections et les conditions diverses de l'éligibilité, réside dans la vérification des élections. La Constitution yougoslave,

du 21 juin 1921 comme d'ailleurs la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875, consacre en la matière les prérogatives de la Chambre des Députés et décide dans son article 76 que « La Chambre des Députés vérifie et juge seule les titres de ses membres ».

Pour bien répondre à la question de savoir à quelle autorité doit être soumise la vérification des pouvoirs, il faut d'abord examiner la nature de l'acte de vérification. Est-ce un acte législatif, ou bien un acte juridictionnel? Lorsque la nature véritable de cet acte sera déterminée, la solution s'imposera d'elle-même.

En quoi consiste la vérification des pouvoirs? Vérifier le mandat d'un député, c'est contrôler les opérations électorales, examiner la sincérité et la régularité des élections. Il n'y a pas là un acte législatif, parce que la loi contient une règle générale qui s'applique à tout le monde, tandis qu'un acte de validation ou d'invalidation ne concerne qu'une seule personne. L'autorité qui vérifie les pouvoirs interprète la loi électorale, et fait donc bien un acte juridictionnel. La conséquence qui découle de cette constatation, c'est que le droit de vérifier les titres des députés doit être confié au pouvoir judiciaire. Décider autrement serait violer la théorie de la séparation des pouvoirs adoptée par la Constitution.

Le problème de la vérification des pouvoirs a reçu dans l'histoire des solutions différentes. Tant que les rois furent absolutistes, cette prérogative leur appartenait; au moment où les Parlements prirent conscience de leur force, ils le revendiquèrent. Enfin, l'autorité du Parlement une fois bien établie et reconnue de tous, le Parlement cède lui-même cette prérogative au pouvoir judiciaire.

L'exemple que la loi anglaise nous donne en cette matière est particulièrement instructif. En Angleterre comme ailleurs, le pouvoir de valider ou invalider le titre d'un député appartient tout d'abord au monarque. Après une longue lutte, la Chambre des Communes se proclama seule juge des titres de ses membres. Mais, en 1868, elle se dépouilla spontanément de cette prérogative, qu'elle transféra à un tribunal composé des magistrats les plus élevés dans l'ordre judiciaire. La Chambre des Communes a fort bien compris que la mission des Assemblées est de faire les lois et non de les appliquer et que le meilleur des Parlements peut être une très mauvaise Cour de Justice. En tout cas, la Chambre se réserve le

droit de prononcer la validation ou l'invalidation d'un mandat. Mais ce n'est là qu'une pure formalité, parce qu'elle se conforme toujours à l'avis du juge. Toute élection non contestée est présumée sincère.

En France, cette question a reçu une solution différente. Sous la royauté, le pouvoir de vérifier les mandats des membres des Etats Généraux, lorsqu'ils étaient convoqués, appartenait au Roi. Les Etats Généraux de 1789 combattirent cette prérogative royale et réussirent à se faire les seuls juges de la validation ou de l'invalidation des titres de leurs membres. Depuis cette date, la vérification des mandats ne cessa jamais d'appartenir aux Assemblées. L'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 confirme cette tradition, en décidant que « Chaque Chambre est juge de l'élection de ses membres et de la régularité de leur élection ».

Cette prérogative de la Chambre, au début de son existence, était une arme de combat contre l'exécutif, mais aujourd'hui elle ne représente qu'une survivance historique. Les prérogatives des Chambres ne sont plus en péril, et l'immixtion du pouvoir exécutif n'est plus à craindre. Bien plus, il faut reconnaître que les Chambres ne se sont pas montrées à la hauteur d'un juge impartial. On comprend aisément qu'une Assemblée ne soit pas apte, en général, à procéder à un examen minutieux des faits et à se livrer à ces délicates appréciations juridiques, qui doivent nécessairement accompagner un jugement. De plus, il arrive très souvent que les majorités, même avec une entière bonne foi, se montrent d'une indulgence excessive pour les élections qui leur sont favorables, et au contraire d'une rigueur implacable pour celles qui leur sont contraires. Tel le Conseil des Cinq Cents, qui annula 150 élections hostiles au Gouvernement, ce qui démontre jusqu'à quel point les passions politiques peuvent conduire une Assemblée. De même, la commission de vérification des pouvoirs de la Chambre des Députés yougoslave avait proposé l'annulation de tous les mandats appartenant au parti républicain paysan croate. La majorité accepta cette proposition et annula 62 mandats des représentants de ce parti, élus le 8 mars 1925. Mais, après quelques jours, un compromis étant intervenu entre ce parti et le Gouvernement, la majorité fut dans l'obligation de modifier sa décision et de revalider les mandats qu'elle avait précédemment annulés. Cet exemple montre bien que la validation,

comme l'invalidation, sont à la merci de la majorité parlementaire. Dans d'autres pays, où les Assemblées ont le droit de vérifier les titres de leurs membres, des exemples fréquents attestent qu'elles ne respectent pas suffisamment les dispositions légales concernant la procédure de l'élection et l'éligibilité.

Les adversaires de la compétence judiciaire en cette matière disent qu'attribuer la vérification des titres des députés au pouvoir judiciaire serait blesser la Représentation Nationale dans sa dignité, et laisser supposer l'existence d'une puissance supérieure à la sienne. En réalité, ce sont là deux questions tout à fait distinctes. Accepter la compétence du pouvoir judiciaire n'impliquerait aucun déshonneur ni aucune dépendance. Tout au contraire, cela ne pourrait que contribuer à renforcer la dignité et l'autorité du Parlement. Ici, l'indépendance de la Chambre n'est pas en jeu; il s'agit simplement de constater si une opération est régulière ou si, au contraire, il existe une violation des prescriptions légales. « La compétence des Chambres est une entorse à la logique et qui ne se justifie que par des considérations pratiques (30) ». Comment mieux accroître l'autorité de la représentation législative, si ce n'est en garantissant à chaque électeur son droit, en lui permettant de s'adresser à un tribunal tout à fait impartial et indépendant quand il se croit lésé dans ses droits de citoyen (31) ».

Le système anglais, seul conforme à la raison, a été accepté par plusieurs Constitutions, promulguées après la grande guerre. Ainsi, la Constitution tchécoslovaque institue un Tribunal électoral composé de magistrats élus par l'Assemblée, et lui attribue la compétence de juger les élections. Ce tribunal s'est révélé comme une institution excellente, et jouit d'une autorité incontestable. La Constitution allemande de Weimar a conféré le pouvoir de vérification des mandats à une commission parlementaire constituée en tribunal électoral, et composée de membres du Reichstag et de membres du Tribunal administratif de l'Empire. Au Japon, c'est la Cour d'Appel de Tokio; en Autriche, la Cour de Justice cons-

(30) J. Barthélemy et Paul Duez, *Traité de Droit constitutionnel*, Paris, 1930, p. 437.

(31) Peska Ed., « Le Tribunal Electoral de la République Tchécoslovaque », *Revue du Droit public*, 1923, p. 320.

titutionnelle, qui connaissent du contentieux des élections au Parlement.

La solution adoptée par la Constitution yougoslave n'est pas conforme à la raison. La vérification des pouvoirs, étant un acte juridictionnel, doit être rattachée au pouvoir judiciaire. « Il faut qu'une autorité publique impartiale, ayant des connaissances juridiques, soit appelée à constater ces irrégularités et à apprécier leur influence sur la validité de l'élection; il faut aussi que les intéressés puissent facilement et sans grands frais mettre en mouvement ce contrôle (32) ». Des raisons de sagesse politique dictent cette solution, parce qu'il est démontré par les faits que la vérification des pouvoirs ravive les querelles des partis et excite l'animosité des députés les uns contre les autres. A notre avis, la solution donnée par la Constitution tchécoslovaque est de beaucoup préférable et doit être acceptée. Il est nécessaire d'abolir une prérogative qu'on ne peut justifier que par des raisons historiques, mais qui n'est pas faite pour assurer la justice et l'impartialité.

VUE D'ENSEMBLE SUR LA LOI DU 27 JUIN 1922

Tel est le fonctionnement du système inauguré par la loi électorale du 27 juin 1922. Il a naturellement fait l'objet de très vives critiques, et soulevé de nombreuses objections. Nous allons examiner les unes et les autres et rechercher jusqu'à quel point elles sont fondées.

Après avoir exposé la loi dans ses principes et dans son application, nous indiquerons les résultats qui ont été obtenus, les avantages et les inconvénients qu'on lui attribue.

Il convient tout d'abord de se demander comment cette loi est intervenue, à quelles préoccupations elle a répondu. Pour cela, il est nécessaire de la rattacher aux causes qui ont amené son vote et aux circonstances d'où elle est sortie.

Nous devons en premier lieu souligner que la principale préoccupation des auteurs de la loi était de favoriser les partis les plus forts et d'exclure les petits groupements de toute participation à la répartition des sièges. Sans prime à la majorité relative qui choque les principes et l'esprit démocra-

(32) J. Barthélemy et Duez, *op. cit.*, p. 430.

tique par le mécanisme doublé, ils sont arrivés au but même qu'ils s'étaient proposé. Presque partout la majorité relative a triomphé, et dans quelques-unes des circonscriptions la minorité a enlevé tous les sièges.

Le système inauguré par la loi est un ensemble de compromis, un mélange de principes empruntés à tous les systèmes, même de principes absolument opposés. D'un côté, c'est un compromis entre la représentation proportionnelle et le système majoritaire, d'un autre, entre le scrutin de liste et le vote uninominal, et enfin c'est la répartition selon le système du quotient électoral et celui de D'Hondt.

Le mécanisme de la répartition des sièges a presque anéanti les petits groupements politiques, dont les partisans sont assez nombreux, mais répandus par petits groupes dans toutes les circonscriptions électorales. Grâce à ce mode de répartition, le parti agraire qui a réuni, lors des dernières élections du 11 septembre 1927, 147.000 voix, ne se voit attribuer que neuf sièges, tandis que le parti des musulmans bosniaques avec 129.676 voix obtient un nombre double de mandats. De même le parti slovène, avec 139.611 voix, toujours moins que le parti agraire, obtient 21 sièges. La raison en est que ces deux derniers partis étaient concentrés dans quelques circonscriptions, tandis que les partisans du parti agraire étaient disséminés dans tout le pays. Si le pays tout entier n'avait formé qu'une seule circonscription électorale, et si la distribution des sièges s'était faite d'après le système D'Hondt, le parti agraire aurait obtenu 19 sièges, tandis que le parti musulman n'aurait gagné que 8 mandats. Cet exemple, tiré de la pratique électorale, montre bien quel effet avait produit la loi sur les divers partis politiques. Plus un parti était numériquement fort et concentré, plus le nombre de ses restes était inférieur; au contraire, plus un parti était répandu dans toutes les circonscriptions, plus ses restes étaient considérables. Cependant, le but de la représentation proportionnelle est de protéger les petits groupes d'électeurs et de donner une représentation juste, qui corresponde à l'état réel des choses.

La conséquence de ce mode de répartition des sièges fut la nécessité de coalition des petits groupes. La loi pousse les partis faibles à s'unir; avec elle, la concentration est un élément du succès. Mais dans la pratique, les groupes ne se sont pas coalisés, et l'union fut plutôt rare; au contraire, à chaque

élection, il y avait beaucoup de listes dissidentes. Un parti se partageait en deux ou trois listes dans une même circonscription et quelquefois, grâce à ces scissions, les partis forts réalisèrent quelques succès.

Le jeu du quotient électoral, essentiellement variable d'un département à l'autre, aggrava encore cette mauvaise répartition. N'étant pas uniforme pour toutes les circonscriptions électorales, il en résultait que la représentation n'était nullement proportionnelle. Egal à 3.799 dans le département d'Ohrid, à 3.918 dans celui de Tetovo, il monte à 7.477 à Touzla et dans le département de Saraëvo, il atteint 8.230 voix. De même, dans les différentes provinces; égal à 4.329 voix en Monténégro, à 4.744 en Serbie du Sud, il monte à 6.201 en Serbie du Nord et atteint 7.529 en Bosnie et Herzégovine. De ce fait, il résulte que les députés ne représentent pas le même nombre d'électeurs; quelquefois même, ils sont bien loin de ce nombre. L'injustice apparaît évidente lorsqu'une liste enlève tous les sièges et que toutes les autres, qui ont réuni la majorité des voix, n'en obtiennent aucun. Dans le département de Tchatchak, il y a trois députés à élire; cinq listes sont en présence. L'une des deux listes radicales obtient 9.762 voix, soit 36,8 %. Tous les mandats lui sont attribués. Les autres listes obtiennent 16.758 voix, soit 63,20 %; elles n'ont aucun siège. Dans le département de Smederevo, trois députés à élire; sept listes en présence; l'une, démocrate, avec 11.793 voix, soit 41,50 %, se voit attribuer tous les sièges, alors que les six autres listes, pour lesquelles se sont prononcés 16.646 électeurs, soit 58,50 %, n'obtiennent pas un seul siège. Le département de Virovitica a 72.000 électeurs, dont 49.885 votants; douze listes en présence; deux listes, celle du parti paysan croate et celle du parti radical, avec 23.137 voix, soit 46,4 %, ont tous les sièges, tandis que les autres, réunissant 26.748 voix, soit 53,6 %, sont restées sans aucun siège (33).

Dans une telle situation, qu'elle est la représentation proportionnelle? Elle n'existe pas. Ce n'est que le triomphe du principe majoritaire, et encore, non pas avec la majorité absolue, mais avec la majorité relative qui, dans quelques cir-

(33) Tous ces chiffres sont extraits de la *Statistique de l'élection parlementaire des Députés du Royaume des S. C. S.*, L. Kostitch, Belgrade, 1928.

conscriptions comme celle de Tchatchak, par exemple, n'est qu'une minorité infime. Ces chiffres démontrent à l'évidence ces résultats iniques, qui constituent une injustice criante.

Pour obtenir un mandat, le parti fédéraliste monténégrin devait réunir 5.153 voix; le parti radical, 6.626; le parti agraire, 16.425 et le parti social-démocrate, 24.035 voix (34).

On voit quelles inégalités présente la représentation des minorités. Lors de l'élaboration de la Constitution, les petits groupements se sont élevés contre le projet gouvernemental, en cette matière, demandant que le principe de la représentation proportionnelle intégrale fût érigé en règle constitutionnelle. « Quand nous demandons le système proportionnel, on nous répond : Voici la représentation des minorités. Mais nous savons que cette représentation des minorités elle-même peut donner lieu à des abus; notamment, on peut, à une minorité quelle qu'elle soit, ne donner qu'un député » (35). Ainsi s'exprimait le représentant du parti socialiste soutenu par d'autres petits groupes politiques. Mais la majorité gouvernementale considérant que la représentation proportionnelle morcelle les partis politiques, laissa le soin de résoudre cette question à la loi électorale, qui lui donna la solution que nous avons exposée.

Le cacul du parti radical était réalisé. Il a vu le nombre de ses sièges considérablement augmenté, mais le calcul du parti démocrate fut déjoué par les circonstances qui survinrent après la promulgation de la loi (36). Contrairement aux désirs des auteurs de cette loi, les grands partis n'ont pas pu se constituer. Le parti radical mis à part, tous les autres étaient des groupements moyens, et même au-dessous de la moyenne. En ce qui concerne les partis qui n'ont pas réuni le quotient électoral, cette exclusion de la participation à la

(34) Kostitch L., *op. cit.*, p. 7.

(35) *Journal officiel des débats parlementaires*, Séance XLIX du 11 juillet 1921. — Déclaration de M. Kristen, député socialiste.

(36) Le parti radical, lors des élections du 28 novembre 1920, faites d'après la loi électorale du 3 septembre de la même année, avait obtenu 89 mandats. Après la promulgation de la nouvelle loi, du 27 juillet 1922, le nombre des mandats s'est accru. Les élections du 18 mars 1923 donnèrent au parti radical 108 mandats, celles du 8 février 1925, 142 et celles du 11 septembre, 112. Tandis que le parti démocrate, après la scission qui se produisit dans ce groupe, vit le nombre de ses mandats diminuer. Ainsi, les élections du 28 novembre 1920 lui donnèrent 94 mandats, celles du 18 mars 1923, 51 mandats, celles du 8 février 1925, 37 et celles du 11 septembre 1927, 61.

distribution des sièges n'était pas à elle seule suffisante pour réaliser la création de grands partis, tant désirée par les milieux gouvernementaux. Les autres rouages de la loi, tels le petit nombre des proposants d'une liste de candidats, l'exiguïté des circonscriptions électorales, facilitèrent aux petits groupements la présentation aux élections et, au lieu de la formation de groupes forts, on a pu voir les grands partis se diviser en plusieurs listes. Lors des dernières élections du 11 septembre 1927, le nombre des listes de candidats était de 433 pour 56 circonscriptions. Dans le département d'Ohride, trois listes se disputaient deux sièges, et dans celui de Srem, dix-sept listes se disputaient dix mandats (37). Un même parti présentait deux ou trois listes dans une même circonscription, quelquefois avec l'intention de les faire toutes les deux participer à la répartition, et quelquefois ce furent des listes dissidentes. Les unions qui furent réalisées entre les divers partis n'étaient qu'éphémères, pour une élection déterminée. Les coalitions imposées aux petits groupes par ce système de répartition, se faisaient souvent entre les groupements ayant des programmes absolument opposés, ne réalisant pas un rapprochement durable, mais seulement imposé par les nécessités du scrutin, dans le but de réunir le plus grand nombre de suffrages et d'exclure les autres partis de la répartition, ou tout au moins se voir attribuer un ou plusieurs sièges.

Avec la candidature d'arrondissement, le législateur a voulu fonder la représentation proportionnelle sur ce que l'élection des arrondissements présentait de meilleur. La loi inaugure un système mixte, prétendant allier les avantages des deux systèmes; mais nous croyons qu'elle n'en a réuni que les inconvénients. L'argument principal était d'assurer le contact nécessaire entre le député et ses électeurs, de rapprocher autant que possible l'élu de ces derniers. Tous les reproches qu'on peut adresser au scrutin uninominal peuvent être formulés contre le système institué par la loi yougoslave. Cette liaison entre le député et la circonscription met le premier sous la dépendance de ses électeurs, parce que les influences personnelles dans les milieux resserrés sont beaucoup plus à redouter. Avec un tel système, l'élection se fait

(37) Kostitch L., *op. cit.*, p. 25.

beaucoup plus d'après des considérations personnelles que d'après les véritables intérêts du pays.

L'intention du législateur ne fut pas complètement réalisée. Il y avait beaucoup d'arrondissements sans aucun député, tandis que, d'autre part, nombreux sont les arrondissements qui ont deux députés. Les arrondissements plus peuplés ont écrasé ceux dont la population était peu nombreuse. Dans le même arrondissement, un député appartenant à une liste plus forte, même réunissant sur son nom un chiffre inférieur de voix, est proclamé élu, tandis que son adversaire, ayant deux ou trois fois plus de voix, n'est pas élu. L'exemple suivant nous le montrera mieux : La liste A avait obtenu tous les trois sièges dans une circonscription, le premier appartenant au candidat tête de liste et les deux autres revenant aux candidats d'arrondissement qui avaient réuni le plus de suffrages. L'un de ces deux candidats est celui de l'arrondissement B qui n'a réuni que 800 voix, tandis que son adversaire en a obtenu 3.500 et n'a pas été élu. De même, il y a des départements dans lesquels aucun arrondissement n'a de représentant. Dans le département de Roudnik, où il y a deux députés à élire, les listes radicale et démocrate lors des élections du 11 septembre 1927 ont réuni le quotient nécessaire; chacune d'elles a obtenu un siège qui est dévolu au candidat en tête de liste (38). De cette façon, aucun arrondissement n'est représenté. Tout le poids de la lutte électorale se porte, en général, sur les candidats d'arrondissement. Pour cette raison, il faut donner grande attention au choix de ces candidats qui sont à proximité des électeurs, et qui sont appelés à faire le succès de la liste. Le candidat tête de liste ne peut être lié à aucun arrondissement, mais il profite le premier du résultat obtenu par la liste; la répartition des sièges commence par lui et se suit pour les autres candidats.

Une grande différence concernant la répartition des sièges existe entre la loi du 27 juin 1922 et la loi électorale du 3 septembre 1920 pour la Constituante. Celle de 1920 institua le système de la représentation proportionnelle avec le quotient et se montra très favorable aux petits partis, tandis que la loi de 1922 protège la majorité. Selon le système de la loi de 1920, tous les mandats étaient répartis en vertu d'un quotient électoral, obtenu en divisant le nombre des votants par

(38) Kostitch L., *op. cit.*, p. 57 et 74.

celui des députés à élire et chaque liste se voyait attribuer autant de sièges qu'elle contenait de fois le quotient. Les sièges qui ne pouvaient être répartis selon le jeu du quotient étaient attribués d'après la plus grande fraction, même aux listes n'ayant pas réuni le nombre de voix égal au quotient électoral. Les listes des candidats étaient composées par département, et les arrondissements ne jouaient aucun rôle. C'était un système de représentation proportionnelle intégrale avec scrutin de liste. A part l'institution des candidats qualifiés, le régime de la loi de 1920 prêtait beaucoup moins à la critique que celui de 1922, que nous venons d'étudier. Etant donné que le mode de répartition des sièges est le point le plus important d'une loi électorale, nous préférons le système de la loi de 1920, comme plus conforme aux principes de la représentation proportionnelle et correspondant mieux aux besoins de la Yougoslavie.

Nous nous sommes proposé d'étudier cette loi d'une façon impartiale, et nous allons rechercher ce qu'elle a fait pour la représentation des minorités. Dans sa tendance à favoriser les groupements forts, elle n'est pas allée jusqu'au bout. Pour faciliter la participation des petits groupes, elle détermine le quotient électoral en divisant le nombre des votants par celui des députés à élire plus un, et de cette façon, elle abaisse le quotient et le rend plus accessible aux listes qui ne réunissent qu'un petit nombre de voix. De même, dans les grandes circonscriptions élisant plus de cinq ou de huit députés, les listes qui n'ont pas réuni le quotient électoral, sous les conditions déjà exposées, peuvent obtenir un mandat. Cette solution est juste, mais elle était dictée plutôt par des raisons tenant à des intérêts de parti que par des raisons d'équité et d'honnêteté. Les radicaux et les démocrates, créateurs de cette loi, étaient forts en Serbie (39) où les circonscriptions électorales étaient restreintes, élisant trois ou quatre députés ordinairement; ils ont exclu les petits groupements de la répartition. Mais dans les grandes circonscriptions, celles des autres provinces, élisant d'ordinaire plus de 5 et 8 députés, étant moins forts, ils ont laissé la possibilité de gagner un siège, même n'ayant pas réuni un nombre de voix égal au quotient.

(39) Prodanovitch Y., « Notre loi électorale », *Knizevni Glasnik*, mai-juin 1923.

Il nous est difficile d'apprécier quelle influence a pu exercer la loi électorale française du 12 juillet 1919 sur la rédaction de la loi yougoslave. Ce qui est certain, c'est que les idées de protection des majorités introduites dans la loi française ont eu une répercussion sur la législation yougoslave.

Constituant un compromis entre les principes et entre les partis politiques, la loi n'a satisfait, ni les partisans de la représentation proportionnelle, avec le scrutin de liste, ni les partisans du scrutin uninominal avec le système majoritaire. Les uns comme les autres ne lui ont pas ménagé leurs critiques.

En résumé, tous les défauts du système proviennent d'une erreur initiale : celle qui a consisté à vouloir concilier deux choses inconciliables.

D'ailleurs, la loi du 27 juin 1922 ne fut votée qu'avec une extrême difficulté et au prix de nombreuses transactions, aboutissant à un système hybride, à moitié porportionnel, et à moitié majoritaire. Au surplus, il existe une quantité de lacunes, de questions mal réglées et de résultats inacceptables. Il est évident qu'une loi toute de compromis ne pouvait être une perfection, puisqu'elle ne précisait aucun principe de droit, mais s'efforçait de résoudre des cas particuliers et réglémentait des points de fait intéressant chacun des partis qui constituaient la majorité gouvernementale.

Nous allons à présent indiquer quelles furent les conséquences pratiques de ses dispositions et ses effets sur les partis et la vie politique.

Pendant le temps de l'application de la loi, on a procédé à trois élections (40). Elle a fonctionné selon les prévisions. Les conditions posées pour la représentation des candidatures étant simples, les petits groupements pullulaient. D'une élection à l'autre, le nombre des listes de candidatures s'accrut (41) et, lors des dernières élections du 11 septembre 1927, il atteignit son point culminant. Il y eut alors 433 listes enregistrées, pour 56 circonscriptions électorales. Etant donné que la loi était favorable aux petits groupes concentrés dans une circonscription, tous les politiciens qui n'étaient pas satisfaits des résolutions du comité de leur parti ou dont la candidature était rejetée, formaient des listes dissidentes. Pres-

(40) Les 18 mars 1923, 8 février 1925 et 11 septembre 1927.

(41) Passant de 381 en 1923 à 410 en 1925 et 433 en 1927.

que tous les partis politiques portaient une marque de particularisme, soit régional, soit confessionnel. Les partis qui recrutaient leurs adhérents dans tout le pays et qui ne portaient pas une telle marque, ne se trouvaient pas favorisés par le système de la répartition. Ils ne purent réussir à s'affirmer et à se développer suffisamment pour pouvoir prendre le gouvernement du pays.

Tous les gouvernements étaient composés d'une coalition de groupes plus ou moins nombreux, ayant quelquefois des programmes très hétérogènes. Il y avait là, une des causes de l'instabilité gouvernementale. Pendant dix ans de régime parlementaire, il y eut en Yougoslavie 44 crises ministérielles. Tous les groupes participaient au gouvernement, suivant un roulement plus ou moins espacé. Seul, le parti radical fut constamment au pouvoir, sauf un court intervalle de quelques mois, et procéda à toutes les élections.

La pression administrative se faisait sentir à chaque élection, tantôt plus forte, tantôt moins, selon la composition du gouvernement qui procédait aux élections. Plus le gouvernement était homogène, plus la pression s'accroissait. Elle a, croyons-nous, battu le record lors des élections du 8 février 1925. « Les procédés employés par la police dans certaines contrées, même pendant les élections, étaient loin de présenter les garanties nécessaires du suffrage universel. Un despotisme répugnant fut exercé par elle » (42). Nous avons déjà dit que le vote par les boules de caoutchouc facilitait les fraudes; on continua à en user, même à en abuser. Pour mieux illustrer la pratique de ces fraudes, laissons la parole à M. Mil. Yovanovitch, qui a, comme président d'un bureau, pu mieux apercevoir ce qui se passait dans l'arène politique : « Disons tout de suite que les trois cadenas (par lesquels on a fermé les urnes) étaient toujours pareils, et qu'une seule clef les ouvrait tous. Comme le président avait la clef de la pièce et le sceau avec lequel la porte avait été scellée, ainsi que la boîte des boules, il pouvait entrer la nuit et faire les opérations qui lui convenaient, notamment faire voter les morts et les absents. Les falsifications de ce genre étaient très nombreuses. D'autres encore, de toute sorte, l'étaient pendant et après les élections... A part ces falsifications, le vote plural fut pratiqué, surtout dans les villes où il y avait

(42) Mil. Yovanovitch, *op. cit.*, p. 40.

plusieurs lieux de vote. Nous avons connu une personne qui avait voté pour les élections de 1927, à Belgrade, 17 fois, une fois pour elle et seize fois pour des morts ou absents » (43). Jamais ne fut mis en minorité un gouvernement qui procédait aux élections; toujours il savait s'assurer la majorité nécessaire.

Les conflits entre les partis étaient très accusés, et, dans ces querelles, on remarque le manque total de principes des partis politiques. Ils usaient de tous les moyens possibles, disputes, injures, accusations mutuelles, obstructions, batailles même. On employait tous les procédés, se souciant peu des principes parlementaires. Les luttes personnelles les plus vives et souvent les pus écœurantes primaient tout.

L'absence de programme et de principes des partis politiques, leurs discussions acharnées, les questions personnelles prédominantes, les privèrent de toute influence prépondérante dans le fonctionnement du régime parlementaire. L'action des couloirs passait au premier plan. En dix années, un gouvernement seulement fut renversé par la Chambre des Députés, tous les autres le furent sans son intervention.

La masse paysanne, qui composait le gros de la population yougoslave, étant sans aucune éducation politique, d'un niveau intellectuel peu élevé, se laissait entraîner par les passions politiques, régionales et confessionnelles. Il appartenait aux hommes publics d'apaiser les passions surexcitées et de réaliser l'union progressive des diverses fractions du peuple yougoslave. Rares furent ceux qui se montrèrent à la hauteur de cette tâche. Pour cela, il fallait beaucoup de pondération, de réalisme, surtout de sens psychologique et de tactique politique, mais les politiciens doués de ces qualités indispensables n'existaient pour ainsi dire pas durant cette période. Ceux qui, très rares, se révélèrent, furent écrasés par les médiocres, asservis aux actions des couloirs. Tous les autres se laissaient mener plus par les intérêts mesquins de leurs partis que par ceux du pays. La caractéristique réelle des partis et de la mentalité des hommes publics de cette époque est donnée dans les termes suivants par M. Y. Prodonovitch : « Nos partis politiques ont, comme Janus, deux visages : l'un, quand ils sont dans l'opposition, l'autre quand

(43) Mil. Yovanovitch, *op. cit.*, pp. 39-40.

ils sont au gouvernement. Ils parlent du parlementarisme et de la démocratie et déclarent qu'ils combattent de toutes leurs forces pour ces deux principes. Mais quand ils sont au Gouvernement, ils les étranglent » (44).

(44) Yacha Prodanovitch, *S. K. G. L.* 23, p. 372, année 1927.

CHAPITRE IV

La Loi électorale du 10 Septembre 1931

Telle était — brièvement exposée — la situation à la veille de la proclamation de la dictature. Après les meurtres qui ensanglantèrent la Chambre des Députés, et dont les victimes furent cinq membres du parti paysan croate, l'excitation des esprits arriva à son paroxysme. Aucune solution sur la base de la Constitution en vigueur n'était possible. Les partis politiques n'étant pas d'accord entre eux, le Roi abrogea la Constitution, proclama la dissolution du Parlement et institua le régime personnel. Toutes les libertés politiques furent supprimées; les partis furent mis en interdit et il fut défendu d'en former de nouveaux. Ce fut le 6 janvier 1929, dix ans après la proclamation de l'union nationale.

Le même jour, le 6 janvier 1929, fut publiée une loi sur le pouvoir royal et l'administration de l'Etat, concentrant désormais tous les pouvoirs entre les mains du Roi. En vertu de cette loi, qui avait un caractère organique de régime absolu, le Roi édicte et promulgue les lois, nomme les ministres, représente l'Etat, etc..., en un mot, il constitue le pouvoir central, essentiel, cumulant les fonctions législative et exécutive, sa volonté devenant l'unique source du pouvoir.

Tous les projets de lois étaient élaborés au sein du ministère compétent, et soumis ensuite pour avis au Conseil législatif Suprême (1).

(1) Ce Conseil a été institué par la loi du 31 janvier 1929, comme organisme conseiller du Président du Conseil. Tous les projets de lois devaient être soumis au Président du Conseil qui, à son tour, ordinairement, les soumettait au Conseil législatif suprême, chargé de les examiner et de leur donner une rédaction définitive. Il était composé de juristes et de fonctionnaires supérieurs et comprenait environ quarante membres. La consultation de cette assemblée n'était que facultative.

Le régime absolu, au moment de son institution, était présenté comme un régime provisoire, destiné à remettre de l'ordre dans la vie politique du pays. L'exercice du pouvoir personnel n'a duré que deux ans et demi et le retour progressif au régime parlementaire fut amorcé au cours de l'été de 1931. « Le Roi a octroyé la nouvelle Constitution, le 3 septembre 1931, avec laquelle est revenu le Parlement, bien que pas encore le régime parlementaire » (2). Cette Constitution a pour caractéristique principale le renforcement du pouvoir royal. Elle s'éloigne de l'ancienne par des dispositions qui semblent plus avantageuses pour le Roi que pour le peuple. Elle établit une représentation nationale à deux Chambres : le Sénat et la Narodna Skoutchina. Par le mode d'organisation des pouvoirs, la nouvelle Constitution rappelle le type constitutionnel du xxi^e siècle, basé sur le principe monarchique (3).

Quelques jours après la proclamation de la Constitution, la nouvelle loi fut publiée, le 11 septembre 1931. Nous lui consacrerons le chapitre suivant, nous contentant d'exposer brièvement ses dispositions et insistant seulement sur les points qui ne sont pas visés dans les lois précédentes.

Section I. — De l'électorat

Les droits électoraux des citoyens yougoslaves, considérés comme droits fondamentaux, sont prévus par la Constitution elle-même et par la loi électorale. En ce qui concerne l'électorat, la nouvelle loi n'a pas introduit de changements importants, sauf quelques précisions correspondant à la nouvelle situation. Le droit de suffrage est accordée à tout citoyen, majeur, de naissance yougoslave ou naturalisé. La question du suffrage féminin n'est pas résolue. La nouvelle Constitution la réserve pour la loi électorale, et celle-ci n'accorde l'électorat qu'aux hommes. Pour que les femmes puissent

(2) Tassitch G., *Le régime politique en Yougoslavie à partir du 6 janvier 1929 à la lumière de la science juridique moderne*. — Kilenges, P. Negulesco, Bucarest, 1935, p. 740.

(3) *Constitution du Royaume de Yougoslavie du 3 septembre 1931*, édition de la Librairie Nationale, Zagreb, 1931; texte en français, Darreste D. et L., *Les Constitutions modernes*, 4^e édit., Paris, 1931, p. 346 et suiv.

(4) Texte officiel de la loi électorale du 10 septembre 1931, *Journal officiel yougoslave*, le 17 septembre 1931, Belgrade.

jouir de leurs droits politiques, il faut en conséquence une nouvelle loi.

Nous avons déjà indiqué que la question de nationalité était résolue par la loi sur la nationalité yougoslave du 23 septembre 1928, laquelle mit fin au désordre qui avait régné au début.

Les incapacités électorales sont réglées de la même façon qu'auparavant, excepté pour ceux qui ont été privés du droit électoral en vertu d'une décision du tribunal électoral. Ce cas n'était pas prévu par la Constitution de 1921, mais stipulé par la loi électorale, du 27 juin 1922, dont l'article 101, al. 1, était considéré comme inconstitutionnel. Désormais, cette question est réglée constitutionnellement et les tribunaux électoraux peuvent priver les citoyens de l'électorat dans les cas prévus par la loi.

L'électorat est suspendu pour les officiers en activité, les sous-officiers et les soldats sous les drapeaux. Les officiers de réserve ne sont pas mentionnés par la nouvelle Constitution, ni par la loi électorale, mais tout ce que nous avons dit à ce sujet dans le chapitre précédent s'applique encore actuellement. Les officiers de réserve peuvent exercer leurs droits électoraux, même étant appelés pour une période.

Section II. — De l'éligibilité

Les règles concernant les conditions d'éligibilité sont presque les mêmes que dans la loi précédente. Une lacune existe dans la loi électorale en ce qui concerne l'éligibilité des citoyens naturalisés. La Constitution prescrit qu'ils doivent avoir un stage de dix ans après la naturalisation, tandis que la loi n'en parle pas. Etant donné que les prescriptions constitutionnelles prévalent sur les prescriptions légales, nous estimons que les citoyens naturalisés doivent justifier d'un séjour de dix ans avant de pouvoir poser leur candidature.

Pour les fonctionnaires, il y a une grande différence entre la nouvelle et l'ancienne Constitution. Tandis que cette dernière avait considéré comme incompatibles l'exercice simultané de la fonction et du mandat, tout en permettant aux fonctionnaires de poser leur candidature et même de conserver leur place, la nouvelle Constitution, par une mesure trop sévère, leur défend de se présenter aux élections. Aux termes de l'article 58 : « Les fonctionnaires publics en acti-

vité de service ne peuvent pas se présenter aux élections pour les sénateurs et les députés ». Ils sont en conséquence inéligibles.

Nous n'approuvons pas les législations qui admettent la compatibilité absolue des deux charges, comme cela existe en Allemagne et en Tchécoslovaquie, mais nous ne sommes pas non plus partisan des législations telles que celle de la Yougoslavie, qui se montrent respectueuses à l'excès du principe de la séparation des pouvoirs, et excluent des Assemblées tous les fonctionnaires publics. Cette exclusion présente de multiples inconvénients en ce qui concerne la Yougoslavie, où la population est composée pour près de 80 % de la masse paysanne, souvent sans aucune instruction, et où la grande majorité, presque la totalité des intellectuels, surtout ceux ayant une instruction supérieure, entrent dans l'administration. Une telle mesure restreint à l'excès la liberté de choix des électeurs et cette exclusion prive les Chambres de certaines capacités indispensables pour l'élaboration des différentes lois. Quel fonctionnaire oserait se présenter aux élections, sachant qu'il est obligé de démissionner avant l'enregistrement de sa candidature? D'autant plus que l'article 117, al. 3, de la nouvelle loi sur les fonctionnaires, du 6 mars 1929, prescrit que tous les fonctionnaires démissionnaires, en revenant en activité, perdent pour la retraite la moitié du temps antérieurement passé au service. Aucun fonctionnaire ne tentera de se porter candidat, parce qu'il risquera beaucoup, sans rien gagner peut-être.

Lors des élections du 8 novembre 1931 et du 5 mai 1935, le Gouvernement mit en congé les fonctionnaires qui prétendaient se présenter aux élections, motivant cet acte par l'intérêt général. Dès lors, les fonctionnaires rentrés au service après leur échec aux élections se voyaient reconnaître pour la retraite tout le temps déjà passé en service. Il est évident que le gouvernement ne faisait cet acte généreux qu'envers ses partisans. D'ailleurs, pourquoi détourner l'esprit de la loi? Pourquoi ne pas reconnaître aux fonctionnaires la possibilité de se présenter aux élections et, une fois élus, d'opter?

Dans un pays où l'éducation politique des masses est à l'état embryonnaire, avec le scrutin d'arrondissement grâce auquel dominent les notabilités locales, les éléments instruits, pondérés et conscients de leurs responsabilités ne sont pas nombreux. Nous estimons qu'exclure les fonctionnaires des

Chambres est une mesure torp réactionnaire et nuisible au bon fonctionnement des travaux parlementaires. Les partisans de cette exclusion invoquent la nécessité du bon fonctionnement des administrations publiques et la crainte de la corruption à laquelle pourrait se livrer un fonctionnaire candidat au Parlement. Mais il n'y a pas grand mal à ce qu'un nombre relativement minime de fonctionnaires d'Etat soient détournés de leurs occupations pour remplir un mandat législatif. Parmi 218.000 fonctionnaires que compte la Yougoslavie, si un ou deux cents d'entre eux se présentaient aux élections, cela n'apporterait pas un tel préjudice aux intérêts de l'administration qu'il soit indispensable de déclarer tous les fonctionnaires inéligibles. Quant à la question de la corruption qui pourrait être exercée par un fonctionnaire candidat, cette crainte est loin d'être fondée. Ceux qui inclinent à la corruption, à l'abus du pouvoir, le font aussi bien comme partisans d'une opinion politique que comme candidats. L'expérience de la Constitution antérieure n'a pas donné de si mauvais résultats. Les fonctionnaires n'ont pas abusé des privilèges qui leur étaient accordés, ni de l'autorité que leur donnait leur fonction. Ils ne se sont même pas présentés en nombre élevé.

Les fonctionnaires de la police, des finances, des forêts, ainsi que ceux de la réforme agraire, ne peuvent poser leur candidature que s'ils ont démissionné de leurs fonctions un an au moins avant la publication du décret fixant la date des élections et convoquant les électeurs. Cette règle est reprise telle qu'elle existait dans l'ancienne Constitution.

Etant donné que les fonctionnaires investis de l'autorité publique sont en réalité exclus du Parlement, la prescription ordonnant aux autres de démissionner avant de poser leur candidature est à nos yeux assez réactionnaire. Au surplus, elle est érigée en règle constitutionnelle, d'où cette conséquence importante que le système actuel ne pourrait pas être modifié par une loi ordinaire, mais suivant la procédure longue et trop compliquée de la revision de la Constitution.

Au principe que nul ne peut avoir une fonction publique et poser sa candidature, la Constitution apporte une exception, qui concerne les ministres. « Les ministres en activité et en disponibilité peuvent être candidats aux élections » (art. 58).

La loi électorale règle avec netteté l'incompatibilité entre

la fonction de maire et celle de député. Cette question n'était pas nettement fixée par la loi précédente, et avait provoqué des interprétations différentes. Désormais, les maires élus sénateurs ou députés sont obligés, après la vérification de leurs titres, d'opter entre ces deux fonctions. Cette prescription n'est pas réglée constitutionnellement; elle devait donc être modifiée, puisque la loi ne peut pas rétrécir les conditions d'éligibilité érigées en règles constitutionnelles.

Une règle, caractéristique pour le régime de cette époque, stipule que tous les députés qui cessent d'appartenir au groupement du chef de la liste nationale sur laquelle ils ont été élus, seront privés de leur mandat. Cette innovation dans la législation yougoslave rappelle la loi électorale tchécoslovaque, qui prescrit également que tout député ayant brisé les liens de solidarité avec le groupement auquel il appartenait sera destitué, et charge le tribunal électoral de statuer sur cette question. La pratique tchécoslovaque peut s'expliquer. En effet, les élections ne se font que d'après les listes des partis politiques, et les députés doivent posséder un certain degré d'honnêteté et respecter le programme sur lequel ils ont été élus. Mais une telle prescription ne nous paraît pas justifiée ni bien appropriée aux circonstances spéciales à la Yougoslavie, où la procédure de l'enregistrement des candidatures est à ce point rigoureuse que les candidats des divers partis politiques sont obligés de se concerter pour pouvoir former une liste nationale. Aussi, les élections se font-elles sur la base des listes nationales, rattachées non à un parti politique, mais à une personnalité qui peut n'avoir pas de programme précis ni durable.

Section III

La détermination des circonscriptions électorales

Tout le Royaume forme un seul collège national, se divisant en dix circonscriptions électorales, lesquelles correspondent aux unités administratives, savoir : neuf banovines et la préfecture de Belgrade. Chaque banovine est à son tour divisée en autant d'arrondissements électoraux qu'elle élit de députés.

A chaque banovine est assigné un nombre de députés proportionnel à sa population.

Ainsi la banovine de la Drava élit 25 députés
 « de la Sava élit 60 députés
 « du Vrbas élit 20 députés
 « du Littoral élit 20 députés
 « de la Drina élit 37 députés
 « de la Zeta élit 20 députés
 « du Danube élit 51 députés
 « de la Morava élit 32 députés
 « du Vardar élit 37 députés
 la préfecture de Belgrade élit 3 députés

Au total, 305 députés.

Le nombre des mandats appartenant à chaque banovine est réparti entre ses arrondissements administratifs. Si la banovine a plus d'arrondissements administratifs que de députés à élire, la loi ordonne que les arrondissements les moins peuplés seront rattachés deux à deux et donne la liste des arrondissements ainsi rattachés. De même, tous les chefs-lieux de banovine dont la population est supérieure à 50.000 habitants se verront attribuer un mandat et ceux dont la population excède 100.000 habitants obtiendraient deux mandats.

Telles sont les prescriptions qui règlent la détermination des circonscriptions électorales selon la nouvelle législation. Nous allons voir que le principe de la proportionnalité, énoncé dans la loi électorale, n'est pas bien respecté. Ainsi, la loi attribue à la banovine de Drina 37 mandats, soit un sur 41.378 habitants et à celle de Vrbas 20 mandats, soit un sur 51.818 habitants. Il est évident, dans une telle situation, qu'on ne peut parler du principe de la proportionnalité. Au surplus, une inégalité beaucoup plus accusée se manifeste entre les arrondissements électoraux. Voici un tableau de dix circonscriptions de la banovine de la Drina, qui toutes nomment un député :

Matchva	62.951
Saraïevo	65.737
Biyelina	78.602
Brthko	97.962
Touzla	100.431
habitants	405.683

Arilié	15.640
Tzrnogorski	16.334
Moravitza	24.820
Zlatibor	25.682
Foynitza	25.146
habitants	107.622 (5)

Ainsi, 107.622 habitants élisent cinq députés, et les autres circonscriptions, comprenant 405.683 habitants ne sont pas mieux représentées. La voix d'un électeur de l'arrondissement de Touzla pèse six fois moins dans la balance électorale que celle d'un électeur de l'arrondissement d'Arilié. Les disproportions dans d'autres banovines sont les mêmes et quelquefois encore plus accentuées. Il y a là une inégalité choquante, qui permet de dire que les droits de tous les électeurs ne sont pas égaux. Il aurait été nécessaire d'éviter ces inégalités trop apparentes et de faire un ajustement des circonscriptions en donnant au mesure du possible à chaque fraction égale d'habitants un nombre égal de députés.

Enfin, nous pouvons constater qu'il y a trois sortes de circonscriptions électorales se superposant les unes aux autres. L'adoption du collège national a pour but d'indiquer laquelle des listes nationales a réuni la majorité relative dans tout le pays, et par conséquent à quelle liste on doit attribuer la prime de majorité. Les banovines sont à cet égard les circonscriptions électorales dont la population sert de base pour la redistribution du total des sièges et ensuite pour la répartition des mandats entre les différentes listes nationales. En dernier lieu vient l'arrondissement ou la ville électorale (6) ayant chacun un député à élire et dans lequel toutes les opérations électorales sont concentrées.

Section IV. — Présentation des candidats

Une modification importante au régime antérieur est introduire en cette matière, c'est celle qui correspond à l'intention du législateur d'empêcher le retour des anciens partis à la vie politique du pays. La procédure de l'enregistrement des listes de candidatures, imposée par la nouvelle loi, est à ce

(5) Statistique officielle du recensement de 1931.

(6) Pour éviter des répétitions, nous appelons ville électorale les chefs-lieux de banovines qui élisent un ou deux députés.

point compliquée qu'elle exclut pratiquement de la possibilité de se présenter aux élections tous les partis autres que celui qui est au gouvernement. Seules, les listes nationales, c'est-à-dire les listes formées pour tout le pays et auxquelles sont rattachés les candidats d'arrondissement, ceux de la préfecture de Belgrade et les candidats des chefs-lieux de banovine, sont admis à participer à la chance du scrutin.

Chaque liste nationale de candidats doit avoir un candidat tête de liste et au moins un candidat pour chaque arrondissement et les chefs-lieux de banovine ayant droit à un député; ainsi que deux candidats pour les chefs-lieux de banovines qui élisent deux députés et trois candidats pour la préfecture de Belgrade. Tous ces candidats, sauf le chef de la liste, doivent avoir des remplaçants.

La loi du 10 septembre 1931 précise tout d'abord les conditions requises pour la présentation de la candidature du candidat chef futur de la liste nationale, et ensuite les conditions pour la présentation des candidatures des candidats d'arrondissement ou des villes élisant des députés. On voit que la composition d'une liste nationale des candidats consiste en trois actes distincts : d'abord, la légalisation de la candidature du candidat chef, puis les légalisations des candidatures d'arrondissement et de ville, et enfin la légalisation de la liste nationale, c'est-à-dire l'homologation de l'ensemble des candidatures du candidat chef et de toutes les candidatures d'arrondissement et de ville rattachées au candidat chef.

Pour que la légalisation de la candidature du chef d'une liste nationale soit accordée, il faut qu'elle soit proposée au moins par 60 électeurs légalement inscrits sur les listes électorales dans chaque arrondissement et autant d'électeurs de chaque siège banovinial élisant des députés et de la préfecture de Belgrade. Ainsi composée, la liste, accompagnée des pièces nécessaires, doit être présentée à la Cour de Cassation de Belgrade au plus tard 25 jours avant la date des élections. La déclaration écrite de l'acceptation de la candidature, signée par le candidat chef de la liste nationale, les certificats délivrés par les tribunaux compétents, attestant que les proposants sont dûment inscrits sur les listes électorales de leurs arrondissements ou des villes respectives, ainsi que les noms de deux représentants au bureau électoral central, doivent être réunis à la liste nationale.

Les candidats d'arrondissement ou de chef-lieu de bano-

vine doivent être rattachés à l'une des listes nationales. Ils doivent faire vérifier leur candidature aux tribunaux d'arrondissement ou de première instance dans les villes élisant les députés. Pour obtenir la vérification de la liste par le tribunal, il faut que cette liste soit proposée par 200 électeurs au moins, inscrits dans l'arrondissement ou dans la ville respective, et accompagnée d'un certificat délivré par le candidat chef de la liste nationale, lui permettant de se joindre à cette liste. De même, le candidat d'arrondissement doit mentionner le nom de son suppléant et la déclaration d'acceptation de la candidature de la part du candidat et de son suppléant ainsi que les noms des représentants aux bureaux électoraux.

La loi du 10 septembre 1931 exige que chaque liste nationale ait au moins un candidat par arrondissement ou ville élisant un député, deux pour les villes en élisant deux et trois pour la préfecture de Belgrade. C'est là le minimum, mais une liste peut avoir plusieurs candidats pour un même arrondissement. Le nombre n'est pas déterminé, et dépend du consentement du candidat chef de la liste. Le contrôle préalable sur les candidatures d'arrondissement et leur légalisation sont exercés par le tribunal d'arrondissement ou de première instance. Après avoir légalisé la candidature du candidat chef de liste et les candidatures des candidats d'arrondissement ou de villes respectives, qui lui sont rattachées, on procède à la composition de la liste nationale des candidats. Le candidat chef de liste qui a fait légaliser sa candidature et qui a autant de candidats rattachés qu'il y a d'arrondissements et de villes électorales, soumet la liste nationale, au moins dix jours avant la date des élections, à la légalisation qui doit être donnée par la Cour de Cassation (art. 24 de la loi électorale). Ce sont les proposants de la liste nationale, au nombre de cinq au moins, qui sont chargés de présenter la liste à la Cour en deux exemplaires, et la Cour donne la légalisation après avoir constaté que toutes les conditions ont été remplies; un des deux exemplaires est rendu aux proposants dans un délai de 24 heures et l'autre est conservé par la Cour, laquelle est chargée de publier la liste nationale dans le *Journal Officiel* de l'Etat et des banovines.

De plus, les proposants sont obligés de présenter à la Cour de Cassation autant d'exemplaires imprimés qu'il y a de lieux de scrutin dans l'arrondissement ou la ville, et deux exemplaires pour la Cour. Ces exemplaires ne contiennent que les

noms du candidat chef de la liste et du candidat d'arrondissement ou de ville, ainsi que celui de son suppléant, et les noms des représentants aux bureaux électoraux. Après la légalisation de ces exemplaires, la Cour les envoie aux tribunaux de première instance pour tous les lieux de scrutin.

La liste, une fois soumise à la Cour de Cassation, ne peut être retirée ni modifiée. Si l'un des candidats vient à décéder ou à perdre l'éligibilité, il peut être remplacé, mais à condition que le remplaçant soit présenté par le même nombre de proposants que le candidat précédent. Cette opération doit être faite au moins cinq jours avant le vote.

Le contrôle de la Cour de Cassation consiste en ce qu'elle doit apprécier si la candidature du candidat chef de liste ou celles des candidats d'arrondissement et de ville, sont faites conformément aux prescriptions légales. La Cour exerce un contrôle formel. En ce qui concerne le contrôle matériel, il faut faire une distinction. Elle ne peut pas apprécier la capacité juridique des candidats, parce que ce contrôle est exercé par la Chambre à l'occasion de la vérification des pouvoirs; mais elle peut examiner la capacité des proposants, et représentants de la liste, et refuser cette dernière, si elle constate quelques irrégularités.

La Cour décide en dernier ressort; les proposants de la liste refusée n'ont pas de voie de recours devant une juridiction supérieure, puisque c'est la Cour de Cassation qui légalise les listes nationales. De même, les candidatures des arrondissements et de villes rejetées par le tribunal d'arrondissement ne peuvent non plus être soumises devant une juridiction supérieure, parce que le tribunal décide en premier et dernier ressort.

La procédure de la composition des listes nationales, telle qu'elle est précisée ci-dessus, demande quelques explications complémentaires.

Le nouveau régime ne permet la participation aux chances du scrutin qu'aux listes nationales, c'est-à-dire à des groupements ou partis politiques ayant des partisans dans l'ensemble du pays. Ce système exclut pratiquement, pour tous les groupements autres que le groupement au pouvoir, la possibilité de présenter des candidatures et de solliciter les suffrages des électeurs. Pour être chef d'une liste nationale, il faut être proposé par au moins 60 électeurs de chaque arrondissement et ville électorale, ce qui représente approximativement

18.000 signatures; ensuite, pour que la liste nationale soit légalisée, elle doit réunir autant de candidatures d'arrondissement ou de ville qu'il y a d'arrondissements ou de villes élisant des députés, ce qui nécessite à peu près 60.000 signatures; au total, pour pouvoir présenter une liste nationale, il faut réunir au moins 306 candidatures et environ 78.000 signatures. On se rend aisément compte qu'il n'y aura pas beaucoup de partis ou groupements politiques qui pourront, dans tous les arrondissements, réunir un tel nombre de partisans. En effet, un parti peut être très fort dans une ou plusieurs banovines, même y compter 90 % des électeurs; s'il ne peut réunir les candidats et signatures nécessaires dans d'autres banovines, il ne sera pas autorisé à présenter ses candidats, même dans la banovine où il constitue le parti le plus important.

La question se pose de savoir combien de partis nationaux, ayant des programmes propres et distincts, peuvent être formés selon les prescriptions de la loi. Les élections du 8 novembre 1931 le démontrent péremptoirement. Une seule liste nationale a été présentée, tous les partis de l'opposition se sont abstenus.

Le but visé par une telle procédure était de rompre avec la tradition, de réorganiser complètement les anciens partis politiques, de les concentrer en deux ou trois au plus, sinon de créer de nouveaux groupements qui auraient recruté des partisans dans tout le pays. De même, d'assurer dans la Chambre une majorité forte et homogène au gouvernement, pour qu'il puisse réaliser intégralement son programme, basé sur les principes inaugurés par le régime absolu. Mais dans un pays comme la Yougoslavie, où les niveaux d'éducation intellectuelle, de structure sociale et d'évolution économique sont très accusés, les grands partis, communs à tout le pays, ne peuvent être créés d'une manière artificielle, mais par un long et lent travail. Les conséquences inévitables de cet état de choses sont, les coalitions entre les partis d'opposition et les pactes entre les groupes avec tous leurs inconvénients ainsi que l'instabilité qu'ils introduisent dans la vie politique.

Du reste, la pratique a fort bien démontré que l'intention poursuivie par le législateur n'a pu être réalisée en Yougoslavie. Après un premier insuccès, lors des élections du 8 novembre 1931, la loi a dû être modifiée, dans le sens de la simplification de la procédure.

Section V. — Composition des bureaux électoraux et le mode de votation

Il n'y a pas grande différence entre la loi du 27 juin 1922 et celle du 10 septembre 1931 en ce qui concerne la composition des bureaux électoraux. La composition du Comité électoral d'Etat, ainsi que sa compétence, sont un peu modifiées. Par suite de l'institution du Sénat, l'élément politique se voit accru. Outre les hauts magistrats déjà énumérés, font partie de ce Comité les présidents et les vice-présidents du Sénat et de la Chambre des Députés.

Le Comité se réunit sur convocation du Président du Sénat, au plus tard le quatrième jour après la publication du décret royal fixant la date des élections des députés, et détermine les sièges des lieux de scrutin dans les communes et les chefs-lieux des banovines qui ont droit à un ou deux députés. Il nomme les présidents des bureaux électoraux. Pour l'interprétation de certaines dispositions légales, le Comité peut convoquer à ses séances les ministres dont la collaboration est considérée comme indispensable. Toutes les considérations que nous avons déjà présentées à l'occasion de l'organisation des bureaux de vote, en vertu de la loi de 1922, peuvent être répétées ici.

Le bureau électoral central, qui s'occupe de la répartition des mandats entre les différentes listes et proclame les élus, se compose de fonctionnaires et de représentants des groupements politiques, avec prédominance de l'élément judiciaire. Ici, le changement est plus important. A une multitude de bureaux électoraux centraux, tels qu'ils étaient institués par la loi de 1922, est substitué un seul bureau pour tout le collège national. Font partie de ce bureau : le président et le vice-président du Conseil d'Etat; — les présidents de la Cour de Cassation de Belgrade; — de la Cour des Sept de Zagreb; — du Tribunal Suprême de Saraïevo; — du Grand Tribunal de Podgoritza et les deux représentants de chaque liste nationale de candidats. Ce bureau est présidé par le Président du Conseil d'Etat ou le membre le plus élevé au point de vue de la hiérarchie. Etant donné que la procédure de l'enregistrement des listes des candidatures est trop compliquée, ne permettant en pratique que deux ou trois listes au plus, l'élément judiciaire prédomine sur l'élément politique.

Quant aux bureaux électoraux locaux, la différence con-

siste uniquement en ce que le conseiller municipal, membre du bureau, n'est pas désigné par le conseil, mais nommé par le sous-préfet. Ce fait suffit pour caractériser la tendance autoritaire de la réforme.

Aux termes de l'article 54 de la Constitution du 3 septembre 1931 la Chambre des Députés est composée des membres élus librement par le peuple, au suffrage universel, égal et direct. La Constitution ne stipule rien sur le secret du vote. Elle laisse la solution de cette question à la loi électorale, qui a introduit le vote public. La publicité du vote aggrave encore le caractère réactionnaire de la loi du 10 septembre 1931. C'est un de ses plus grands défauts.

Nous savons que le vote public peut être défendu théoriquement et qu'il a même eu des partisans illustres, tels que Montesquieu, Stuart Mill et Bismarck, qui en préconisaient les vertus. Ils alléguaient que le suffrage public suppose le courage, la franchise, la loyauté, favorise l'éducation civique et est supérieur au point de vue moral au suffrage secret. La publicité empêche l'électeur de faire de son suffrage une marchandise et le contraint à prendre la responsabilité de son vote. Il nous semble qu'il y a dans cette exaltation des vertus du vote public plus de phrases pompeuses que de raisons sérieuses et convaincantes.

En ce qui concerne la Yougoslavie, il est inutile de souligner que la publicité vicia la sincérité du suffrage et que la liberté d'expression de l'opinion est incompatible avec le vote public. Le secret du vote est la garantie essentielle de la conscience des électeurs. Il n'y a pas de pays libre, pas d'Assemblée librement élue, lorsque l'origine des voix exprimées peut être connue soit des autorités, soit des candidats, soit des comités. Une foule immense d'électeurs qui dépend à quelque titre que ce soit de l'administration, ou des puissances du jour, va se voir privée de la liberté du vote. La loi a beau prévoir que le vote s'exprime librement, que personne ne peut être rendu responsable du vote qu'il a émis, si des garanties ne sont pas prévues, il ne restera rien de ces prescriptions, et la meilleure garantie, c'est le secret du vote. Comment un petit fonctionnaire peut-il émettre un vote contre son ministre, comment un débiteur peut-il voter publiquement contre son créancier, qui s'est porté candidat? On dit que le vote secret tue la dignité de l'électeur. Tout au contraire, la publicité du vote blesse la dignité et impose d'énormes sacrifices

aux votants, en les obligeant à faire un choix entre l'opportunité et la fidélité aux principes politiques.

Le vote doit être secret, pour être libre et sincère. En effet, le collège électoral est composé en majorité de personnes économiquement dépendantes. Le secret du vote est en réalité le seul moyen d'empêcher le contrôle que les riches et les puissants pourraient être tentés d'exercer au moment du scrutin, et ainsi de préserver les électeurs contre les influences ou les corruptions qui pourraient les amener à voter dans un sens ne répondant pas à leurs sentiments personnels. La publicité du vote facilite le contrôle sur les votes émis et rend la pression plus efficace. En effet, il n'est pas difficile de contrôler les électeurs dans une petite localité et de leur faire subir les conséquences d'un vote qu'ils émettraient contre le gouvernement ou les gens puissants. La publicité est une occasion de troubles, de rixes, d'incendies, même d'assassinats. Elle permet la pression par le bas, car les haines politiques sont tenaces. D'ailleurs les exemples produits lors des élections du 8 novembre 1935 abondent. D'autre part, en raison de services trop apparents rendus par l'électeur à l'élui, celui-ci sera trop lié et deviendra le représentant des électeurs qui auront voté pour lui, au lieu d'être le mandataire de la nation tout entière.

La publicité du vote heurte les principes démocratiques. C'est pour cette raison que toutes les Constitutions modernes, même celles adoptées par les gouvernements dictatoriaux, n'ont pas osé l'instituer. Nous ne connaissons d'autre exemple du suffrage public, en Europe, que celui de la loi électorale hongroise (7), et seulement en ce qui concerne les élections dans les communes rurales. Souhaitons ardemment qu'une telle anomalie disparaisse de la loi yougoslave, et qu'on revienne aussi vite que possible au secret du vote, qui est « le seul moyen de soustraire les électeurs, sur les lieux même des élections, au contrôle de tous ceux qui auraient la possibilité et l'intention de les influencer par pression ou corruption » (8).

(7) Dareste, *Les Constitutions modernes*.

(8) St. Yovanovitch, *De l'Etat. Les fondements d'une théorie juridique*, Beograd, 1922, pp. 332-333.

Section VI. — Répartition des sièges

Le premier scrutin est recensé par la section électorale. Mais le résultat définitif ne pourra être connu qu'après les opérations du bureau central. Les résultats de chaque section sont envoyés par l'intermédiaire du tribunal d'arrondissement ou de première instance, au bureau central. Celui-ci se réunit le lendemain des élections et, après avoir reçu les résultats de toutes les circonscriptions, il procède au recensement général des suffrages exprimés dans tout le pays. Il établit le nombre total des voix recueillies par tous les candidats d'arrondissement et des villes rattachées à une même liste nationale. Puis il détermine la liste qui a obtenu le plus grand nombre de voix et la déclare la liste majoritaire, celles qui la suivent étant les listes minoritaires. Sur l'ensemble des mandats, fixé à 305 par la loi électorale, la liste déclarée majoritaire a droit à deux tiers et le tiers restant sera réparti parmi les listes suivant la procédure prescrite par la loi.

Tout d'abord, le bureau proclame élus les candidats en tête des listes nationales qui ont réuni un nombre de suffrages supérieur à 50.000 voix dans tout le pays. Ensuite, il proclame élus les candidats de la préfecture de Belgrade dont les candidatures sont rattachées à la liste majoritaire. S'il existe plusieurs listes de candidats sur le territoire de Belgrade rattachées à la liste majoritaire, en ce cas, les trois candidats dont la liste a recueilli la majorité relative sont proclamés élus. La prime à la majorité, qui consiste dans les deux tiers des mandats, sera attribuée par le bureau à la liste majoritaire, de la manière suivante. Ces sièges sont répartis entre les banovines proportionnellement au nombre des mandats qui leur appartiennent, ainsi :

à la Banovine de la Drava	16
» » de la Sava	40
» » du Vrbas	13
» » du Littoral	13
» » de la Drina	25
» » de la Zeta	13
» » du Danube	35
» » de la Morava	21
» » du Vardar	24
Total	200

Ces mandats appartenant à chaque banovine seront répartis entre les arrondissements, et les chefs-lieux de banovines, suivant l'importance numérique des suffrages obtenus dans chaque arrondissement ou ville par la totalité des candidats. Le bureau proclamera élus les candidats de ces arrondissements ou chefs-lieux de banovines. Mais, si plusieurs candidats dans un arrondissement avaient rattaché leur candidature à la liste déclarée majoritaire, les voix de tous ces candidats seront considérées comme une unité au profit de cette liste. Parmi ces candidats, le bureau proclamera élu celui qui a réuni le plus grand nombre de voix. Les sièges banovinaux qui élisent des députés sont considérés au point de vue de la répartition de la même façon que les arrondissements électoraux.

Dans le cas où le chef-lieu de la banovine élit deux députés, sont déclarés élus les deux candidats si, d'après l'importance des suffrages réunis de toutes les listes de candidatures de ce chef-lieu rattachées à la liste nationale majoritaire, cette ville a pris place parmi les plus forts arrondissements électoraux de la banovine auxquels reviennent les mandats de ce chiffre des deux tiers attribués à la liste majoritaire. S'il existe dans ce chef-lieu plusieurs listes de deux candidats rattachées à la liste nationale majoritaire, sont proclamés alors les deux candidats de la liste qui a réuni le plus grand nombre de voix parmi les autres listes.

Cette première attribution faite, le nombre des sièges restants est réparti entre les listes nationales d'une façon différente suivant que la liste majoritaire a obtenu la majorité absolue ou bien une majorité relative.

Première hypothèse. — La liste majoritaire a obtenu la majorité absolue des voix exprimées, c'est-à-dire que le total des voix obtenues par les autres listes nationales est inférieur à celui réuni par la liste majoritaire. Alors, la liste majoritaire participera également dans la répartition des sièges restants. La répartition du reste des mandats, soit 102, est effectuée entre les différentes banovines proportionnellement au nombre des mandats appartenant à chacune. Par conséquent, il revient à chaque banovine :

à la banovine de la Drava	9
» » de la Sava	20
» » de Vrbas	7
» » du Littoral	7
» » de la Drina	12
» » de la Zeta	7
» » du Danube	16
» » de la Marava	11
» » du Vardar	13
Total des mandats	102

La répartition des sièges se fait proportionnellement au pourcentage des voix obtenues par chaque liste nationale, y compris la liste majoritaire, d'après le système d'Hondt. Chaque liste a droit à autant de mandats que son chiffre électoral contient de fois le diviseur commun. Le diviseur commun s'obtient de la manière suivante : le nombre des voix obtenues par chaque liste se divisera successivement par 1, 2, 3, 4, 5, ... et ainsi de suite jusqu'à concurrence du nombre des sièges revenant à cette banovine et les quotients électoraux ainsi obtenus sont rangés dans l'ordre de leur importance. Il en résulte autant de quotients qu'il y a de sièges à répartir. Le dernier et le plus petit de ces quotients sert de diviseur commun ou chiffre répartiteur et, conformément au système d'Hondt, chacune des listes doit obtenir autant de sièges de députés que le nombre total des voix contient de fois le diviseur commun.

Prenons comme exemple, pour faire mieux comprendre le fonctionnement du système, la banovine de Vrbas, qui élit 20 députés. Quatre listes nationales sont en présence; toutes ont droit à la participation. Elles ont réuni chacune, dans cette banovine; A = 300.000 voix; B = 50.000; C = 100.000; et D = 240.000. La liste A, ayant obtenu la majorité dans tout le pays, est déclarée bénéficiaire des deux tiers de la totalité des mandats. Dans notre cas, la liste A se verra attribuer 13 mandats, sur le total de 20. Etant donné que la liste A avait obtenu la majorité absolue des voix exprimées dans tout le pays, elle participera à la répartition des 7 sièges restants avec les autres listes nationales B, C et D.

On divise le nombre des voix revenant à chaque liste par 1, 2, 3, 4... et 7, c'est-à-dire jusqu'au nombre des mandats à

pourvoir dans cette banovine. Les résultats obtenus seront les suivants :

LISTE A		LISTE C	
300.000 voix :	1 = 300.000 (1)	100.000 voix :	1 = 100.000 (6)
	2 = 150.000 (3)		2 = 50.000
	3 = 100.000 (5)		3 = 33.333
	4 = 75.000		4 = 25.000
	5 = 60.000		5 = 20.000
	6 = 50.000		6 = 16.666
	7 = 42.859		7 = 14.285

LISTE B		LISTE D	
50.000 voix :	1 = 50.000	240.000 voix :	1 = 240.000 (2)
	2 = 25.000		2 = 120.000 (4)
	3 = 16.666		3 = 80.000 (7)
	4 = 12.500		4 = 60.000
	5 = 10.000		5 = 48.000
	6 = 8.333		6 = 40.000
	7 = 7.142		7 = 34.285

De tous ces quotients, nous prendrons les premiers 7 les plus élevés, qui seront dans notre exemple : 300.000, 240.000, 150.000, 120.000, 100.000, 100.000 et 80.000.

Ainsi, la liste nationale A, déclarée majoritaire, se verra attribuer trois sièges. La liste nationale B, aucun. La liste C un, et la liste D, trois sièges. Selon le mode de répartition adopté par la loi électorale, la liste A, qui a déjà enlevé à titre de prime deux tiers des mandats dans cette banovine, en obtiendra encore trois; de cette façon, elle réunira un total de 16 mandats sur 20, avec 300.000 voix recueillies dans cette circonscription, tandis que les autres listes, avec un total de 390.000 voix, n'obtiendront que quatre mandats.

Le nombre des sièges revenant à chaque liste dans cette banovine se divise entre les arrondissements avec le plus grand nombre des voix donné pour les candidats de la liste respective. Cependant, il faut remarquer que les arrondissements qui ont déjà obtenu leurs sièges à l'occasion de la répartition de la prime attribuée à la liste majoritaire, se verront exclus de la répartition du dernier tiers des mandats restants. S'il y a deux ou plusieurs candidats dans un arrondissement rattachés à la liste nationale bénéficiaire du mandat en question, le candidat qui a recueilli la majorité relative sera déclaré élu.

Deuxième hypothèse. La liste nationale A, déclarée majoritaire, n'a pas réuni la majorité absolue des suffrages exprimés dans tout le pays, c'est-à-dire que le chiffre des voix recueillies par elle est inférieur au total des suffrages réunis par les autres listes nationales. Alors, elle ne participera pas à la répartition des mandats restants après la déduction de la prime majoritaire. Ces mandats seront répartis entre les autres listes nationales, déclarées comme ayant droit à la répartition, selon le mode ci-dessus exposé.

Dans l'article 61, al. 3, la loi du 10 septembre 1931 prévoit l'hypothèse où une liste nationale n'a pas réuni au moins un nombre de voix égal au nombre des proposants, c'est-à-dire 78.000 environ; elle sera exclue de la répartition des mandats, et le nombre de suffrages recueillis par elle ne sera pas pris en considération. Cependant, si une telle liste avait recueilli plus de 50.000 voix, son candidat chef de liste sera déclaré élu.

Une autre hypothèse prévue par la même loi est celle où deux listes nationales les plus fortes réunissent un chiffre égal de voix. Le bureau électoral central, après avoir constaté cette égalité, ordonnera de nouvelles élections pour le dimanche suivant.

Tel est le mécanisme de la répartition introduit par la nouvelle loi. Le système adopté est une combinaison entre le système majoritaire et celui de la représentation de la minorité. On a pris dans ces deux systèmes celles des dispositions qui pouvaient servir les intérêts des auteurs de cette loi. Etant un compromis entre deux principes tout à fait opposés, on a créé une institution hybride, qui a donné dans la pratique des résultats aussi défectueux qu'est le système lui-même en théorie.

Le favoritisme exagéré de la majorité relative peut produire des conséquences inadmissibles dans un régime démocratique. En effet, cette prétendue majorité peut souvent n'être qu'une minorité. Un exemple nous le montrera bien. Supposons trois listes nationales en présence : la première, la liste A, a recueilli 900.000 voix; la seconde, liste B, 800.000 voix et la troisième, liste C, 850.000 voix, la liste A, déclarée majoritaire, obtiendra 204 mandats. Les mandats de la préfecture de Belgrade, au nombre de trois, lui seront attribués, même si ses candidats ont recueilli un nombre dérisoire de suffrages dans cette circonscription, par rapport aux candi-

dats appartenant aux autres listes nationales. Les deux autres listes B et C, avec un chiffre de voix presque double, n'obtiendront que 104 mandats.

Dans une hypothèse encore plus frappante, il peut se produire qu'une liste ayant une voix de plus sera déclarée majoritaire et bénéficiera de la prime destinée à la majorité. Ainsi, deux listes nationales sont en présence, la liste A a réuni 1.200.000 voix dans tout le pays; la liste B, 1.199.999 voix. La liste A, ayant obtenu la majorité, sera déclarée majoritaire, et le bureau lui assignera la prime des deux tiers des mandats. Mais étant donné qu'il n'y a que deux listes en présence, la liste A, ayant obtenu la majorité absolue, participera à la répartition des mandats restants. En résumé, cette liste, dite majoritaire, avec une voix de majorité réelle seulement, obtiendra 250 sièges environ, tandis que l'autre liste, avec une voix de moins, n'en obtiendra que 50.

Passons maintenant de l'Etat à la banovine. Dans une banovine qui élit 20 députés, 110.000 électeurs ont voté et ce pour trois listes nationales. La liste A a réuni les deux tiers des voix, soit 70.000; la liste B, 21.000; la liste C, 19.000. La liste A, ayant la majorité absolue, obtient 13 mandats à titre de prime majoritaire. Les sept mandats restants sont répartis comme suit, d'après le système d'Hondt :

LISTE A : 70.000 VOIX

70.000	: 1	= 70.000
	2	= 35.000
	3	= 23.333
	4	= 17.500
	5	= 14.000
	6	= 11.666
	7	= 10.000

LISTE B : 21.000 VOIX

21.000	: 1	= 21.000
	2	= 10.500
	3	= 7.000
	4	= 5.250
	5	= 4.200
	6	= 3.500
	7	= 3.000

LISTE C : 19.000 VOIX

19.000	: 1	= 19.000
	2	= 9.500
	3	= 6.333
	4	= 4.750
	5	= 3.800
	6	= 3.166
	7	= 2.714

Dans ce cas, la liste A obtient les cinq quotients les plus forts, alors que les deux autres listes n'en obtiennent que deux. Les deux listes, bien qu'elles aient recueilli plus d'un

tiers des suffrages exprimés, n'ont en définitive qu'un dixième des mandats.

Encore un exemple frappant. En attribuant à la liste qui a obtenu la majorité relative dans le pays tout entier la prime de deux tiers, il peut se produire que les deux tiers des députés seront élus dans une banovine où cette liste n'avait recueilli qu'un chiffre infime des suffrages exprimés. Supposons que la liste B, déclarée majoritaire dans le collège national, n'ait réuni dans la banovine de Drava que 5.000 voix, tandis que deux autres listes en ont recueilli 350.000, à savoir : liste B : 200.000 et liste C, 150.000. La liste A se verra attribuer 13 mandats sur le chiffre de 5.000 et les deux autres listes 7 mandats sur le chiffre de 350.000.

De tels résultats sont possibles d'après le mécanisme de la répartition adopté par la loi. Ces hypothèses ne se sont pas produites dans la pratique, parce que la loi ne fut appliquée qu'une seule fois, et que, lors de cette application, une seule liste, celle du Gouvernement, était présentée. De cette façon, le mécanisme répartiteur n'a pu jouer dans toute son étendue.

Le point faible de cette loi est encore l'incertitude qu'elle produit en ce qui concerne le mode de répartition des sièges. Ni les électeurs, ni les élus, ne savent jusqu'à la fin des opérations de recensement les résultats des élections. Dans une circonscription, les électeurs votent en majorité absolue pour un candidat, mais jusqu'au moment de la proclamation des résultats généraux par le bureau central, ils ne peuvent pas savoir si leur candidat est élu. Aussi peut-il se produire que ce candidat avec un chiffre sensiblement supérieur à celui de son concurrent soit battu par ce dernier. Cela provient du jeu de la prime donnée à la majorité. L'opération fastidieuse du recensement général faite d'après les voix de recensement de chaque bureau dure quelques jours. Il faut remarquer que cette opération serait encore bien plus longue si plusieurs listes participaient aux élections.

VUE D'ENSEMBLE SUR LA LOI DU 10 SEPTEMBRE 1931

Nous allons maintenant dégager les motifs qui ont conduit le législateur à introduire un tel système et rechercher les lois étrangères qui l'ont inspiré, et ont servi de modèle.

Les raisons du changement du régime parlementaire ont

été déjà exposées. Nous indiquerons les idées dominantes du régime dictatorial qui ont guidé le gouvernement pendant une période de deux ans et demi et les raisons qui ont amené la reconstitution du régime constitutionnel.

A la veille de la dictature, le régime parlementaire, tel qu'il était pratiqué en Yougoslavie, était discrédité aux yeux du peuple, soit par les fautes des partis politiques, soit par les combinaisons de couloirs, et celles des éléments extra-parlementaires. Toute la vie politique se basait sur des considérations historiques, régionales et confessionnelles; les grands partis politiques qui avaient gouverné le pays pendant dix ans ne savaient séparer leurs intérêts propres de ceux de l'Etat, et, en général, les intérêts du parti au pouvoir primaient les intérêts du peuple. Cette manière d'agir eut pour conséquence logique que les différenciations déjà existantes entre les divers groupements furent encore plus accusées, ce qui amena l'impossibilité de s'entendre et de former un gouvernement stable. La proclamation de la dictature mit fin à cet état de choses; le parlement étant dissous et les anciens partis mis en interdit.

Le nouveau régime voulait effacer les particularités qui existaient antérieurement, empêcher la formation des groupements politiques maintenant les dissensions existantes, et il prétendit introduire un nouvel état d'esprit, dans le sens de l'unité intégrale de la nation yougoslave. L'idée en soi était bonne, mais le procédé dont on usa n'était pas heureusement choisi. La nouvelle loi électorale devait réaliser ce but. Mais le sentiment de l'unité nationale n'est pas de ceux qui s'imposent, même par une loi. On ne peut réaliser une unité vraiment organique si elle n'existe pas déjà dans l'esprit du peuple. Au contraire, un tel procédé risque de compromettre l'unité déjà existante. On s'efforça de créer de nouvelles organisations politiques par des procédés artificiels. On voulut organiser de grands partis, à la mode anglaise, sur les bases de l'union étatique et nationale. A cet effet, le législateur se déclara hostile à la formation des partis politiques. Les conditions imposées à ceux qui voulaient créer de tels groupements étaient d'une nature telle qu'elles excluaient pratiquement toute possibilité de former une organisation non désirée par le gouvernement. Ainsi, la loi du 18 septembre 1931, sur la formation des partis politiques, a-t-elle prohibé l'existence et la reconstitution des anciens partis dis-

sous en 1929. Cent personnes ont le droit de former un parti, dans ce cas, elles sont obligées de présenter leur programme et les statuts au ministre de l'intérieur. C'est ce dernier qui donne l'autorisation au parti de se former. S'il refuse, il n'y a aucun appel contre sa décision. Si le ministre autorise, les initiateurs doivent réunir soixante adhérents dans chacun des 333 arrondissements, désireux de faire partie de la nouvelle formation. Ce n'est qu'après avoir recueilli 19.000 signatures environ, réparties dans tout le Royaume, que les initiateurs pourront à nouveau présenter leur demande au ministre de l'intérieur. Ce dernier peut dans un délai de deux mois, consentir au fonctionnement du nouveau parti, s'il juge qu'il a rempli toutes les conditions nécessaires. Si le ministre se prononce pour la dissolution d'un parti politique, il n'existe aucun recours contre sa décision. La loi a fait dépendre de la seule volonté du gouvernement la formation des nouvelles organisations politiques, qu'elle a mises à la merci du ministre de l'intérieur. Plusieurs tentatives furent faites auprès de ce ministre pour créer un parti nouveau, mais elles restèrent sans réponse favorable. Officiellement, il n'existait qu'un parti politique, celui du Gouvernement, « Démocratie radicale et paysanne yougoslave », mais en réalité, dans les masses populaires, les anciennes organisations ont maintenu leurs positions.

Examinons à présent les lois étrangères qui ont servi de modèle à la législation yougoslave.

Les principes généraux de cette loi électorale furent empruntés aux lois italienne et roumaine. Nous les exposerons brièvement, pour indiquer quelles idées essentielles en ont été reprises en Yougoslavie.

La loi électorale italienne, promulguée le 13 décembre 1923, après l'avènement au pouvoir de Mussolini, le 30 octobre 1922, avait pour but d'assurer à ce dernier une majorité homogène et stable, lui permettant de réaliser intégralement son programme. Elle favorisait largement la majorité. La liste qui avait réuni la majorité relative et au moins 25 % de toutes les voix exprimées, se voyait attribuer les deux tiers des mandats, le reste étant réparti entre les autres listes selon la méthode proportionnelle. Ce n'est que dans le cas où aucune liste ne réunissait la majorité relative, égale à 25 % du total des suffrages exprimés, que la représentation proportionnelle pure et simple fonctionnait, avec le procédé du quotient. Tout

le pays formait un seul collège national, qui se divisait en 15 circonscriptions électorales. Chaque parti était obligé de se présenter au moins dans deux circonscriptions. Le contrôle préalable des listes de candidatures était exercé par la Cour d'Appel régionale et le contrôle définitif par la Cour d'Appel de Rome. La présentation d'une liste devait être faite par 300 proposants au moins.

La loi électorale roumaine du 27 mars 1926 procède de la même conception. Les idées générales de la loi italienne sont adoptées, avec quelques modifications en raison de circonstances propres à la Roumanie. La loi totalise les voix obtenues dans l'ensemble du pays par chaque parti et attribue les mandats d'après les résultats globaux, la liste majoritaire bénéficie d'une prime majoritaire de 50 % du total des mandats, et les mandats restants sont répartis entre tous les partis, y compris celui qui a obtenu la majorité selon le système d'Hondt. Pour être déclarée majoritaire, la liste doit réunir au moins 40 % des suffrages exprimés dans tout le pays. Outre cette liste majoritaire pour le pays tout entier, il peut y avoir des listes majoritaires dans certaines circonscriptions électorales, qui bénéficient de la prime majoritaire dans ces circonscriptions. Les listes qui n'ont pas réussi à obtenir un minimum de 2 % des voix exprimées sont exclues de la répartition. L'institution des listes nationales ou l'obligation de se présenter dans plusieurs circonscriptions électorales n'était pas acceptée. Le vote était secret et obligatoire.

Telle est l'économie générale des deux systèmes qui ont inspiré le législateur yougoslave. Au premier abord, on voit que ce dernier a adopté les principes fondamentaux, mais en leur apportant des modifications dans un sens plus autoritaire. Le principe majoritaire est admis, mais le minimum nécessaire des suffrages recueillis par la liste dite majoritaire, n'est pas défini. Une liste, avec une majorité relative qui compte un pourcentage infime des voix exprimées, peut être déclarée majoritaire et bénéficier de la prime. Les conditions exigées pour la légalisation des candidatures sont aggravées: l'institution des listes nationales, communes à tout le pays, avec un candidat pour chaque arrondissement, et avec un nombre énorme de proposants, n'existe ni dans la loi italienne, ni dans la loi roumaine. Tandis qu'en Italie, la liste majoritaire se contente d'une prime des deux tiers des mandats, en Roumanie de moitié, la loi yougoslave prend dans la loi italienne

la prime des deux tiers et ensuite dans la loi roumaine la participation à la répartition des mandats restants; ce faisant, elle lie les deux avantages pour le groupe majoritaire.

L'institution des listes nationales et du candidat chef de liste porte une grave atteinte à la liberté des candidatures. Seul, le candidat en tête de liste a le droit d'accepter ou de refuser la candidature d'un candidat d'arrondissement, ou de chef-lieu de banovine. C'est, d'une façon détournée, donner à un seul homme la faculté de déterminer les candidatures selon son propre goût. Il a le pouvoir de poser la candidature d'une personne parfaitement inconnue dans une circonscription électorale et d'en refuser une autre pour laquelle se sont prononcés tous les électeurs de cette circonscription. C'est ce qui s'est produit lors des élections de 1931. Etant donné qu'une seule liste nationale était présentée, le candidat chef de liste avait la possibilité de nommer les candidats selon sa propre volonté et il s'est servi de cette faculté de sorte que dans quelques-unes des circonscriptions, il n'a accepté qu'une seule candidature (c'est le cas des candidatures ministérielles), dans d'autres il en a accepté deux, trois ou quatre.

L'application de ce système a eu pour résultat le développement du plus terrible fléau du régime représentatif, la candidature officielle. Grâce à l'institution du candidat chef de liste, et grâce à l'organisation étatique fortement centralisée, où l'administration tout entière n'était qu'un immense appareil électoral, grâce au vote public, le candidat chef de liste qui détenait le pouvoir dans ses mains se faisait plébisciter par le peuple. Chaque élection prit le caractère d'un véritable plébiscite et la lutte entre deux listes nationales opposées fut sans merci.

Parmi les dispositions finales de la loi électorale du 10 septembre 1931, figure un article autorisant le ministre de la Justice à donner des interprétations authentiques des règles qui ne sont pas claires. Ici se manifeste une fois de plus le caractère autoritaire de la loi. Appliquer et interpréter les règles juridiques est de la compétence judiciaire. Pourquoi confier ce rôle au représentant du pouvoir exécutif et violer ainsi le principe de la séparation des pouvoirs adopté par la Constitution, sinon pour laisser au gouvernement la faculté d'édicter des interprétations selon ses propres intérêts. Pourquoi une telle compétence n'est-elle pas attribuée à la Cour

de Cassation, autorité impartiale dont les interprétations seraient accueillies avec confiance par l'opinion publique?

Un tel système est inadmissible dans un régime qui prétend évoluer vers le régime parlementaire. Il n'apaise pas les passions, mais au contraire, il les avive encore plus. Par son mécanisme de la composition des listes nationales et de la répartition des mandats, la loi exclut pratiquement les anciens partis politiques de la participation aux élections, puisque tous les partis de l'opposition avaient un caractère plus ou moins régional. Prévoyant, le cas où l'opposition s'abstiendrait, le législateur prescrit : « Si une seule liste nationale a été légalisée à la Cour de Cassation, il ne sera voté que pour cette liste » (art. 29). C'est ce qui s'est produit justement à la première consultation populaire qui eut lieu le 8 novembre 1931. Une seule liste nationale s'étant présentée, tous ses candidats furent proclamés élus. La nouvelle Assemblée était composée de députés appartenant tous au même groupe, au sein de la Chambre, aucune opposition n'existait. Les anciens groupements qui s'étaient tous déclarés opposants au nouveau régime étaient en dehors du Parlement. « Une majorité, sans minorité opposante, peut être le plus dangereux de tous les modes de gouvernement. Car le régime représentatif est essentiellement un régime de débats et de libre discussion, et l'on ne discute pas utilement, on résoud souvent imprudemment, si l'on n'a pas devant soi des contradicteurs et des adversaires » (9). Un parti puissant, sans contrôle ni opposition, est extrêmement dangereux pour un régime démocratique; il se sent tout puissant, maître absolu du pays, et naturellement tend vers une dictature. D'ailleurs, les gouvernants se sont vite rendu compte du danger que présentait une pareille situation. L'opposition, en dehors du Parlement, faisait tout son possible pour détruire l'œuvre commencée par le régime absolu; la Chambre bien qu'homogène, était presque impuissante à réagir efficacement contre ces agissements. En raison de l'impossibilité de gouverner sans opposition, la majorité de la Chambre se divisa en plusieurs groupes. Une modification de la loi électorale étant indispensable, le Gouvernement soumit un projet dans le but de simplifier les formalités exigées pour la composition des listes nationales et la répartition des mandats.

(9) Esmein, *op. cit.*, p. 349 et 350.

CHAPITRE V

Les Modifications apportées au Système électoral du 10 Septembre 1931 par la Loi du 24 Mars 1933

Les modifications principales ont porté sur la détermination des circonscriptions électorales, les conditions de la composition et de la légalisation des listes nationales, ainsi que sur le mode de répartition des sièges. La loi introduisant ces modifications ayant été élaborée et votée par le Parlement, il nous est possible d'exposer les raisons qui ont déterminé chacune de ces modifications, ce que nous ne pouvions faire pour la loi de 1931, puisqu'elle était, non pas votée, mais octroyée, et que ses travaux préparatoires n'étaient pas publiés. Nous allons indiquer brièvement en quoi consistent les modifications, en apprécier la nature, les motifs qui les ont amenées ainsi que leur portée en ce qui concerne la réintroduction du régime démocratique.

Section I. — Détermination des circonscriptions électorales

Une grande innovation est introduite en ce qui concerne l'organisation des circonscriptions électorales. Une nouvelle espèce de circonscriptions est intercalée entre les banovines et les arrondissements, de telle sorte qu'il existe actuellement quatre catégories de circonscriptions : l'Etat, comme collège national, les banovines, les circonscriptions nouvelles et les arrondissements.

Les modifications apportées ont pour conséquence d'élever le nombre des députés de 305 (chiffre prévu par la loi de 1931) à 368. Ce nombre est réparti entre les banovines de la façon suivante :

(1) Texte officiel de la loi portant les modifications publié dans le *Journal officiel yougoslave*, le 15 avril 1933, n° 85, Belgrade.

A la Banovine de la Drava	29
» de la Sava	75
» du Vrbas	25
» du Littoral	24
» de la Drina	39
» de la Zeta	33
» du Danube	52
» de la Morava	41
» du Vardar	45

Pour la préfecture de Belgrade, cinq députés et pour chacun des chefs-lieux des banovines, en principe un représentant, sauf Zagreb, qui en élit quatre, Saraïevo deux et Lioubliana deux. Certains arrondissements, considérés comme plus peuplés et limitativement énumérés dans la loi, élisent deux représentants et les villes qui ne sont pas chefs-lieux des banovines, mais dont la population dépasse 100.000 habitants, en élisent également un. Ainsi, le nombre des députés s'élève à 368, chiffre auquel il faut ajouter encore les candidats « chefs » des listes nationales, déclarés élus, ce qui fait un total de 370 environ.

Les inégalités consacrées par la loi du 10 septembre 1931 entre les diverses circonscriptions sont encore aggravées par cette modification. Ainsi, dans la banovine de la Zeta, il y a un député pour 28.029 habitants; dans celle de la Sava, un pour 36.042 et dans la banovine du Danube, un pour 46.213. La différence entre la banovine de la Zeta et celle du Danube s'élève à 18.774 habitants pour un siège.

Une des dispositions principales consiste à lier complètement la circonscription électorale à l'arrondissement administratif, et la conséquence inévitable de cette innovation est que les circonscriptions électorales vont suivre toutes les inégalités qui se manifestent entre les divers arrondissements administratifs. Mais, tandis qu'au point de vue administratif ces inégalités ne constituent pas un inconvénient, et sont même quelquefois une nécessité imposée par des circonstances propres à tel ou à tel arrondissement, comme la nature des lieux, la densité des populations, la divergence des intérêts économiques, elles deviennent un grave défaut en ce qui concerne les élections. Ce sont justement ces raisons que le ministre de l'Intérieur et le rapporteur invoquèrent dans les discours qu'ils prononcèrent à la Chambre des Députés, dans

la séance du 8 février 1933 et au cours de laquelle ils donnèrent l'explication de cette innovation (2). Entre autres, le ministre déclara que les arrondissements moins peuplés se trouvent ordinairement dans les contrées montagneuses et que, s'ils sont moins peuplés, ils sont territorialement très étendus. On n'a pas voulu désavantager les populations rurales, et à l'occasion de ce projet on a tenu compte de l'élément territorial aussi bien que de l'importance numérique de la population. Prenant en considération les difficultés d'entretenir les relations nécessaires entre les députés et leurs électeurs, le Gouvernement introduisit cette innovation dans son projet. Les autres orateurs qui soutinrent le projet gouvernemental insistèrent sur ce point qu'il est nécessaire de donner à chaque arrondissement un député qui en connaisse les besoins et puisse en défendre les intérêts particuliers en même temps que s'occuper des mesures nécessaires à sa population.

Mais, en matière de représentation nationale, de tels arguments sont de peu de portée, parce qu'il ne s'agit pas de la représentation des intérêts locaux, mais de celle des intérêts communs à tout le pays. Ce qui importe avant tout, c'est que les groupements approximativement égaux soient répartis en circonscriptions territoriales sensiblement égales, et que chaque député représente à peu près le même nombre de citoyens. Non seulement, cela n'existe pas, mais après la modification apportée à la loi de 1931, les inégalités déjà existantes se trouvent fort accrues. On voit tel arrondissement électoral dont la population compte 100.431 habitants, tandis que l'arrondissement voisin ne compte que 15.680 habitants, et tous deux élisent un député.

Voici un tableau de vingt arrondissements qui élisent ensemble 20 députés :

Tchabar	8.600
Hachki	9.800
Doïran	11.713
Novi	12.500
Prozor	14.713
Lioubigné	14.980
Gatzko	15.235

A Reporter	87.541
------------------	--------

(2) *Journal officiel des débats parlementaires*, séance XXII du 8 février 1933, p. 32.

Report	87.541
Arilié	15.640
Galitchnik	12.051
Katchanik	12.466
Névécigné	12.879
Nova Varoch	12.248
Gora	14.127
Kladagne	14.620
Djévdjélia	15.944
Marihovo	15.898
Tzarévo Sélo	15.740
Priboy	16.074
Podgora	16.220
Gorgni Débar	16.246
Total	277.694

Voici maintenant un tableau de trois arrondissements :

Touzla	100.431
Gratchanitzza	100.386
Brthkho	97.962
Total	298.779

Pour 277.744 habitants, on élit 20 députés, et pour 298.779 on n'en élit que trois. Ainsi, l'arrondissement de Touzla, comptant à lui seul 100.431 habitants, n'élit qu'un représentant, tandis que, d'autre part, dix arrondissements comptant au total un peu plus d'habitants, élisent 10 députés. La voix d'un électeur de l'arrondissement de Tchabar a onze fois plus de poids dans la balance électorale que la voix d'un électeur de l'arrondissement de Gratchanitzza. On convoque dans l'arrondissement de Kladagne 4.044 électeurs pour leur faire élire un député, tandis que dans l'arrondissement voisin, celui de Touzla, on en convoque 32.714 pour le même résultat. C'est instituer des mandats législatifs de valeur inégale, créer des privilèges en faveur des uns et au détriment des autres. Ce n'est pas tout. La loi a voulu apporter des rectifications aux inégalités les plus apparentes, et à cet effet elle a prescrit que certains arrondissements comptant un chiffre plus élevé de population, éliraient deux députés. Mais aucune règle fixe

n'est posée pour cette détermination. La loi a empiriquement énuméré un certain nombre d'arrondissement, en leur accordant le privilège d'élire deux députés. Ainsi, l'arrondissement de Mostar a deux représentants pour un chiffre de 83.190 habitants, tandis que l'arrondissement de Gratchanilza n'en a qu'un pour un chiffre plus élevé de 20.000 environ.

L'institution des nouvelles circonscriptions électorales intercalées entre la banovine et l'arrondissement a pour but de faire répartir les sièges appartenant à la liste majoritaire distributivement dans chaque banovine. Ainsi, tout le pays est découpé en 34 circonscriptions que nous nommerons districts, pour les distinguer des autres, et qui sont réparties entre les banovines de la façon suivante : la banovine de la Drava, 2; de la Sava, 7; du Vrbas, 2; de la Drina, 4; de la Zeta, 4; du Danube, 6; de la Morava, 4 et du Vardar, 4. Le nombre des députés assigné à chaque district est variable, et dépend du nombre des arrondissements et des villes électorales y englobées. Il varie de 5 à 17. Le législateur a dû, en cette occasion, en organisant les districts, rectifier les inégalités trop accentuées, mais nous avons vu qu'il les a encore augmentées.

Nous avons déjà remarqué que le nouveau régime a voulu que toutes les listes nationales, et à plus forte raison la liste majoritaire, obtiennent des députés répartis à travers tout le pays. Mais la pratique avait démontré qu'avec le mécanisme de la répartition adopté par la loi de 1931, il pouvait arriver que dans une banovine la liste majoritaire se voie attribuer des mandats groupés dans un coin de cette banovine et que dans le reste elle n'en obtienne point; c'est-à-dire qu'il peut arriver que ses partisans soient concentrés dans une partie d'une région, cette répartition pouvant correspondre aux divisions des tribus et des confessions existant dans le pays, et c'est justement ce que l'on voulait à tout prix éviter. Avec cette division du collège national en districts électoraux, la loi s'approche davantage de la loi roumaine. Mais les inégalités entre les districts en ce qui concerne les populations sont très grandes. Ainsi le district N° 15, avec 411.593 habitants, élit 7 représentants, le district N° 32, avec 300.939, en élit 9, et le district N° 17, avec 272.511, en élit 10. On voit que plus le nombre des habitants baisse, plus le nombre des représentants augmente. C'est le triomphe de l'injustice et de l'illogisme; c'est la négation du principe d'égalité du suffrage.

Parmi toutes ces circonscriptions électorales, l'arrondissement joue le rôle le plus important. Le collège national n'a d'autre but que d'indiquer quelle liste nationale a la majorité relative de toutes les voix exprimées, la banovine et le district servent de base pour la répartition des sièges et c'est dans l'arrondissement que se déroulent toutes les opérations électorales, avant et pendant le vote; c'est lui qui donne le véritable aspect du régime électoral actuel.

Toutes les critiques qui sont exprimées contre le scrutin uninominal peuvent être adressées à la loi du 24 mars 1933. Concurrence très vive et peu scrupuleuse entre les candidats; influence très grande de l'argent et de la pression administrative; avilissement de la valeur personnelle du député et diminution de son prestige. Toutes ces observations n'étaient jusqu'alors que du domaine de la théorie, mais la plupart d'entre elles se sont déjà vérifiées dans la pratique.

Section II. — Présentation des candidats

Dans le but de faciliter la présentation aux élections pour les groupements moins forts, dont les partisans ne sont pas répartis dans tout le pays, le législateur a simplifié les conditions exigées pour la légalisation des listes nationales.

Nous savons que la confection d'une liste nationale, d'après la loi de 1931, comprenait deux actes : en premier lieu, la candidature du candidat porteur de la liste nationale et ensuite les candidatures des candidats des arrondissements et des villes élisant des députés. Désormais, la loi du 24 mars 1933 lie ces deux actes en un seul et abaisse le nombre des proposants.

La prescription que toute liste nationale, pour être légalisée, doit avoir un candidat pour chaque arrondissement ou ville électorale est maintenue, mais en ce qui concerne le nombre des proposants, des modifications importantes sont apportées. Aux termes de l'article 7 de la loi du 24 mars 1933, pour qu'une liste soit légalisée, il faut qu'elle soit proposée par 300 électeurs de la moitié des arrondissements du pays, disséminés dans deux tiers des banovines, c'est-à-dire par trente électeurs de 169 arrondissements répartis au moins dans six banovines. Le mode de la composition de la liste ainsi que les pièces nécessaires sont restés les mêmes, sauf cette disposition que tous les candidats, celui en tête aussi bien que ceux des arrondissements et villes, sont obligés de

joindre aux documents nécessaires pour la légalisation de la liste déjà citée, une déclaration écrite signée par le candidat, dans laquelle il déclare qu'il accepte la candidature et que dans son activité publique il défendra l'intégrité de l'Etat, et l'union de la nation, et qu'il ne fera pas partie de groupements confessionnels, nationaux et régionaux. La prohibition de la candidature multiple est supprimée; désormais elle est autorisée, mais avec certaines restrictions; les candidats des arrondissements ou des villes ne peuvent pas poser leur candidature dans plus de trois arrondissements ou villes électorale ni être rattachés à plus d'une liste nationale.

Telles sont les modifications apportées par le texte du 24 mars 1933 au sujet de la composition de la liste nationale. Elles conduisent à formuler quelques observations. Tout d'abord, nous devons signaler que les conditions imposées pour la présentation des candidatures sont fort adoucies. Désormais, pour former une liste nationale, il n'est pas nécessaire d'avoir un minimum de 78.000 proposants répartis par 260 dans tous les arrondissements et les villes, mais il suffit que la liste soit proposée par 30 électeurs dans la moitié des arrondissements et villes du pays tout entier, répartis dans six banovines. Le nombre des proposants pour une liste nationale s'élève actuellement à 5.500 environ. Par comparaison avec le mode de composition de la liste d'après la loi de 1931, les nouvelles conditions sont plus avantageuses pour les groupements d'opposition. Mais néanmoins, la possibilité de se présenter aux élections est encore loin d'être à la portée de tous les groupements d'opinions différentes. La prescription que toute liste doit avoir au moins un candidat pour chaque arrondissement et ville, entraîne l'impossibilité de se présenter aux élections pour tous les partis, sauf pour celui qui est au gouvernement. Au surplus, les candidats en dehors de ces deux tiers des banovines ne sont que des figurants pour toutes les listes nationales, sauf pour la liste majoritaire, puisque la liste n'ayant pas de partisans dans ces banovines, ses candidats ne seront pas élus. La loi pousse aux coalitions; plusieurs groupements doivent se concentrer pour pouvoir former une liste nationale, étant donné qu'ils ont tout avantage à recueillir le plus grand nombre possible de suffrages pour bénéficier de la prime réservée à la majorité. Mais, dans ces compromissions, la conquête des mandats se paye par l'abandon des principes, et elle ne représente qu'une transac-

tion éphémère, sans aucune garantie pour l'avenir. Ces compromis, qui ne doivent être dans une démocratie qu'une ressource suprême, sont avec ce système de la présentation des candidatures devenues la règle générale. En un mot, la possibilité pratique de se présenter aux élections reste encore exclus pour tous les petits et moyens groupes et surtout pour la formation de nouveaux partis.

A l'occasion de la discussion de la loi du 24 mars 1933, de longs débats s'engagèrent au sein du Parlement, sur la question du candidat tête de liste. Plusieurs orateurs combattirent les dispositions du projet du Gouvernement, lequel exigeait que la liste nationale fût obligatoirement rattachée à une personne déterminée. Ils insistèrent pour qu'elle fût liée à un parti politique et, à l'appui de leur proposition, ils firent remarquer que de cette façon, elle serait basée sur un programme précis, connu d'avance, présentant plus de moralité et de garanties. Au contraire, en la rattachant à une personne, tous les groupements, sans avoir un programme défini, pourront se concentrer et former une liste nationale en vue de réunir la majorité relative et de bénéficier de la prime majoritaire. De cette façon les groupements nationaux, régionaux et confessionnels, pourront s'entendre et former une liste et une fois les élections terminées, n'être plus liées à quoi que ce soit, chacun étant libre de s'orienter comme bon lui plaisait. Alors, le but que le législateur a voulu atteindre par l'institution des listes nationales sera déjoué.

Au surplus, porter une personne en tête de la liste et lui donner le droit de décider sur les candidatures d'arrondissements et de villes, c'est faire dépendre la composition d'une liste de la volonté d'un seul. C'est violer la liberté de l'électeur et celle de la candidature. Cette prescription restreint la liberté de l'électeur en lui ordonnant de voter pour un candidat imposé sans pouvoir influencer la présentation de la candidature ou de s'abstenir. De même, elle entrave la liberté de la candidature, parce que la présentation d'un candidat d'arrondissement ou de ville dépend du bon plaisir du candidat tête de liste nationale. C'est ce qui est arrivé, lors des dernières élections, à plusieurs candidats qui avaient les sympathies complètes du corps électoral dans leur circonscription; néanmoins, leur candidature n'étant pas acceptée par le chef de liste, ils n'ont pas eu le moyen de solliciter les suffrages de leurs concitoyens. Cette mesure constitue un grave échec pour

le principe essentiel de tout régime démocratique, celui de la liberté de candidature. Cette observation suffirait à elle seule à faire condamner le système de la loi. Mais quelques-uns invoquèrent les inconvénients qui résultaient inévitablement du rattachement de la liste à un parti politique. La conséquence serait l'érection des partis politiques en personnes publiques et c'est ce que le législateur voulait éviter. En outre, au moment de l'élaboration de la loi, la liberté de la formation des partis politiques était très restreinte et il n'y avait pas de grands partis organisés, sauf celui du gouvernement. A notre avis, le rattachement à un parti politique est supérieur au rattachement à une personne, car de la sorte on relie la liste à un programme connu et précis, à une institution solide et durable. Qu'on le veuille ou non, les élections sont des luttes entre les partis ou groupements politiques, dès lors, pourquoi ne pas permettre qu'un fait déjà existant en réalité ne s'affirme pas en droit? La pratique tchécoslovaque montre bien l'utilité de cette institution, qui fonctionne depuis longtemps dans ce pays et a donné des résultats satisfaisants.

D'après le système yougoslave, qui rattache la liste nationale à une personne, que se produirait-il si cette personne venait à disparaître? La conséquence inévitable serait la désagrégation du groupement élu sur cette liste. A cette occasion, nous devons mentionner que l'article 10 de la loi de 1931, qui prescrivait la déchéance pour les députés rompant la solidarité avec leur liste, est supprimé. Désormais, une fois les élections terminées, les députés ne sont plus liés au candidat tête de liste et ils peuvent se décider librement. Cette éventualité s'est réalisée après les dernières élections; une majorité écrasante sortie de ces élections a été par la suite presque réduite à néant.

Enfin, la présentation de la déclaration faite par le candidat, dans laquelle il s'engage à défendre l'intégrité du pays et l'union de la nation, soulève cette objection d'être une pure formalité dont l'histoire a montré, à maintes reprises, l'inefficacité.

Section III. — Répartition des sièges

Le mode de répartition des sièges comporte une innovation importante introduite par la loi du 24 mars 1933. Le principe majoritaire est conservé; la liste qui a obtenu le plus

grand nombre des voix dans le collège national obtient la prime à la majorité mais le taux de cette prime est légèrement abaissée. C'est toujours dans le but d'acheminer la vie publique vers le régime démocratique que les changements apportés ont adouci la rigueur des règles existantes. Désormais, la liste nationale déclarée majoritaire aura droit à trois cinquièmes des représentants à élire. Les mandats restants seront répartis, suivant que la liste majoritaire a réuni la majorité absolue ou la majorité relative, entre toutes les listes, y compris la liste majoritaire dans le premier cas, ou entre les listes minoritaires seulement, dans le second.

Après avoir procédé au recensement général des voix exprimées, le bureau central détermine la liste dont la totalité des candidats ont recueilli dans le collège national le nombre le plus élevé de suffrages et la proclame majoritaire, en lui assignant les trois cinquièmes du total des sièges. En premier lieu, le bureau central proclamera élus les candidats chefs de liste dont les listes ont réuni plus de 50.000 voix, ensuite trois candidats sur cinq de la liste des candidats pour la préfecture de Belgrade, dont la liste est rattachée à la liste nationale majoritaire. Ils seront désignés suivant l'ordre de présence sur leur liste. S'il existait plusieurs listes de candidats sur le territoire de Belgrade toutes rattachées à la liste nationale majoritaire, on déclarera élus les trois candidats de la liste qui a parmi les autres réuni le plus grand nombre de voix. Les deux mandats restants seront répartis entre les autres listes nationales, sauf le cas où la liste majoritaire aurait recueilli la majorité absolue dans le territoire de Belgrade; alors elle participera également dans cette répartition. Le nombre des voix réunies par chaque liste nationale dans la préfecture de Belgrade sera divisé successivement par 1 et 2 et les quotients ainsi obtenus seront rangés d'après l'ordre de leur importance, puis le bureau attribuera ces deux sièges à la liste nationale qui aura les deux quotients les plus élevés. Un exemple nous montrera l'application du système. Supposons qu'il y ait trois listes nationales en présence; la liste A, déclarée majoritaire par rapport au collège national, a réuni sur le territoire de Belgrade 30.000 voix; la liste B, 14.000 et la liste C, 12.000. La liste nationale A étant majoritaire obtient les trois premiers sièges, les deux restants seront répartis entre toutes les listes nationales y compris la liste A, parce

qu'elle a recueilli la majorité absolue dans la préfecture de Belgrade. Ainsi :

LISTE A : 30.000 VOIX
30.000 : 1 = 30.000
2 = 15.000

LISTE B : 14.000 VOIX
14.000 : 1 = 14.000
2 = 7.000

LISTE C : 12.000 VOIX
12.000 : 1 = 12.000
2 = 6.000

La liste nationale A, ayant réuni les deux quotients les plus élevés, obtiendra les deux sièges restants; elle se verra donc attribuer les cinq sièges de Belgrade. La loi de 1931 assignait les trois sièges à la liste nationale majoritaire dans le collège national sans s'occuper si elle avait réuni la majorité absolue dans la préfecture de Belgrade.

Cette opération terminée, le bureau assignera à la liste nationale majoritaire les trois cinquièmes de la totalité des mandats. Ces trois cinquièmes des sièges seront répartis entre les districts électoraux proportionnellement au nombre des mandats revenant à chacun. A l'intérieur du district, les mandats seront attribués en premier lieu aux candidats rattachés à la liste nationale majoritaire qui ont recueilli la majorité absolue des voix exprimées dans leur arrondissement ou ville suivant l'importance numérique des suffrages. Si le nombre des mandats attribués à la liste majoritaire à titre de prime excède le nombre des députés avec la majorité absolue, les sièges restants seront attribués aux arrondissements et villes élisant des députés qui ont réuni le plus grand nombre de voix. Dans ces arrondissements, sera proclamé élu celui des candidats — s'il y en a plusieurs rattachés à la liste nationale majoritaire — qui a obtenu le plus grand nombre de voix. Les chefs-lieux de banovine et les villes élisant des députés sont considérés à cet égard comme des arrondissements électoraux.

Les deux cinquièmes des mandats restants après la déduction de la prime à la liste majoritaire seront répartis entre les divers districts électoraux, proportionnellement au nombre des sièges appartenant à chacun d'eux. A l'intérieur du district, les mandats seront répartis entre toutes les listes nationales y compris la liste majoritaire, si elle a réuni dans ce district la majorité absolue des suffrages exprimés, sinon entre les listes nationales minoritaires. Le total des mandats

revenant à un district sera réparti entre les listes nationales d'après le système d'Hondt. Après avoir déterminé combien de sièges appartient à chaque liste nationale, on procède à la dévolution de ces mandats aux candidats des différentes listes nationales. Tout d'abord seront proclamés élus les candidats qui ont réuni la majorité absolue dans leur arrondissement ou ville selon l'importance numérique de leurs suffrages. Après cette première répartition, les mandats restants seront assignés aux autres candidats qui ont réuni le plus grand nombre des voix exprimées dans leurs arrondissements. Supposons un district électoral élisant 15 députés. Le nombre des suffrages exprimés, 165.000, est réparti entre trois listes nationales comme suit : liste A, 90.000 voix; liste B, 45.000 et liste C, 30.000. Etant donné que la liste nationale A est déclarée majoritaire dans le collège national, elle obtiendra trois cinquièmes des mandats, c'est-à-dire neuf à titre de prime majoritaire; le reste, soit six mandats, sera divisé entre les listes nationales, y compris la liste majoritaire A, puisqu'elle a réuni dans ce district la majorité absolue des voix exprimées. Cette répartition se fera d'après le système d'Hondt :

LISTE A : 90.000 VOIX		LISTE B : 45.000 VOIX	
90.000	: 1 = 90.000	45.000	: 1 = 45.000
	2 = 45.000		2 = 22.500
	3 = 30.000		3 = 15.000
	4 = 22.500		4 = 11.250
	5 = 18.000		5 = 9.000
LISTE C : 30.000 VOIX			
	30.000	: 1 = 30.000	
		2 = 15.000	
		3 = 10.000	
		4 = 8.500	
		5 = 6.000	

La liste A, ayant réuni les trois quotients électoraux les plus élevés, obtiendra trois sièges; les liste B et C, ayant réuni chacune un quotient, n'obtiendront qu'un siège. Pour le dernier mandat, il sera dévolu par tirage au sort entre les listes A et B, puisque toutes les deux ont obtenu le même quotient.

Les listes nationales qui n'ont pas obtenu plus de 50.000 voix, maximum nécessaire, seront exclues de la répartition et leurs voix ne seront pas prises en considération.

Tel est le mécanisme de la répartition des mandats d'après

la loi du 24 mars 1933. Les changements consistent en ce que la dévolution des mandats se fait en premier lieu entre les districts électoraux et ensuite, dans le district, entre les candidats qui ont obtenu la majorité absolue des voix exprimées dans leur arrondissement et ce n'est qu'ensuite que sont répartis les mandats entre les candidats ayant la majorité relative, proportionnellement au nombre des sièges attribués à chaque liste nationale. D'après la loi de 1931, la répartition se faisait entre les arrondissements de chaque banovine ayant fourni le plus grand nombre de suffrages à la liste à laquelle on attribue le mandat en question et on ne donnait pas la priorité aux candidats ayant la majorité absolue. En ce qui concerne la prime à la majorité et la participation de la liste nationale majoritaire à la répartition des mandats restants, des modifications importantes sont introduites. Au lieu des deux tiers, trois cinquièmes sont assignés à titre de prime et la participation de la liste majoritaire à la répartition des deux cinquièmes des mandats restants est admise dans chaque district où cette liste a réuni la majorité absolue des suffrages exprimés. D'après la loi du 10 septembre 1931, cette participation n'était possible qu'au cas où la liste majoritaire avait réuni la majorité absolue dans le pays tout entier. Après cette modification, la faculté de la participation à la distribution des mandats restants est augmentée, étant donné que la liste nationale majoritaire aura plus de chance de réunir la majorité absolue dans quelques-uns des districts électoraux que dans le collège national. De sorte que ce qu'elle a perdu sur l'abaissement de la prime, elle l'a gagné sur la possibilité de participer à la répartition de deux cinquièmes des mandats restants. D'après la loi du 24 mars 1933, il peut arriver que la liste majoritaire obtienne huit ou neuf dixièmes de tous les mandats. On voit bien qu'en réalité le chiffre des mandats destinés à la majorité est plutôt augmenté que diminué après cette modification.

De plus, de la conservation de la prime à la liste majoritaire, résulte un des plus graves défauts de la loi électorale. En attribuant à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de voix dans le collège national la prime de trois cinquièmes des mandats, il se produira que ces trois cinquièmes des députés seront élus même dans des arrondissements où la liste n'aura pas eu de voix ou n'en aura obtenu que très peu. Supposons que dans un district électoral, il y ait cinq arrondisse-

ments élisant cinq députés. L'arrondissement A compte 12.000 électeurs répartis en trois listes nationales; liste I, 5.000 voix; liste II, 4.000 et liste III, 3.000. L'arrondissement B compte 10.000 électeurs ainsi répartis : liste I, 6.000; liste II, 3.000 et liste III, 1.000. L'arrondissement C, 8.000 électeurs; liste I, 2.000; liste II, 4.000 et liste III, 2.000. L'arrondissement D, 9.000 électeurs : liste I, 5.000; liste II, 1.000 et liste III, 3.000. L'arrondissement E, 6.000 électeurs : liste I, 3.500; liste II, 2.000 et liste III, 500. Ainsi, ce district a 45.000 électeurs, la liste I a réuni un total de 29.500 voix; la liste II, 14.000 voix; la liste III, 9.500 voix. La liste I, ayant réuni la majorité relative, obtiendra la prime de trois cinquièmes, soit dans notre exemple, trois mandats. En premier lieu, le candidat de l'arrondissement B sera proclamé élu, parce qu'il a recueilli la majorité absolue dans cet arrondissement, ensuite les candidats qui ont réuni le plus grand nombre de voix dans leur arrondissement, c'est-à-dire A et D. Etant donné que la loi exige que chaque arrondissement obtienne au moins un député, la liste II a le choix entre les candidats des arrondissements C et E, mais puisque son candidat de l'arrondissement C, a recueilli plus de voix que celui de l'arrondissement E, il sera proclamé élu. Il reste encore la liste III, ayant droit à un siège; elle se verra obligée d'accepter le candidat de l'arrondissement E, siège non encore attribué, bien que son candidat n'ait réuni dans cet arrondissement qu'un nombre infime de voix. Le tableau ci-après nous montre comment s'effectuera cette répartition :

Arrondissements :	A : 12.000	B : 10.000	C : 8.000	D : 9.000	E : 6.000
Liste I	5.000	6.000	2.000	5.000	3.500
Liste II	4.000	3.000	4.000	1.000	2.000
Liste III	3.000	1.000	2.000	3.000	500

Cet exemple, présenté ici théoriquement, fut réalisé lors des élections du 5 mai 1935 dans plusieurs circonscriptions ainsi que nous le verrons dans la section suivante.

Il aurait été préférable d'instituer le système des listes nationales pour l'Etat tout entier et de porter les candidats sur cette liste, sans les rattacher à un arrondissement ou à une ville déterminés. La liste nationale qui aurait recueilli le plus grand nombre des voix aurait obtenu la majorité des

mandats, ainsi l'apparence de justice électorale, aux yeux du peuple pourrait être en quelque sorte sauvée. De cette façon, les inégalités choquantes entre les chiffres des voix réunis par les candidats d'arrondissements auraient été évitées et le but que se proposait le législateur serait tout de même atteint, à savoir : d'assurer une majorité homogène au gouvernement dans le Parlement. Les difficultés pratiques inhérentes à la composition de la liste nationale, celles du calcul des résultats du scrutin ainsi que les restrictions de la liberté du choix des électeurs et de celle des candidatures n'auraient pu être invoquées contre ce système parce qu'elles existent déjà avec le régime actuel.

Section IV. — Les résultats des élections du 5 mai 1935

Pour mieux comprendre le fonctionnement de la loi électorale dans la pratique, nous exposerons les résultats donnés par les dernières élections du 5 mai 1935.

Au lendemain des élections, le bureau électoral central s'est réuni et a procédé au recensement général des voix et à la répartition des sièges entre les différentes listes nationales. Les opérations furent très longues, parce qu'il y avait quatre listes nationales en présence, entre lesquelles il fallait répartir les mandats proportionnellement au nombre des voix qu'elles avaient recueillies. Aussi fallut-il déterminer la liste qui avait réuni le plus grand nombre des suffrages, la déclarer majoritaire et lui assigner trois cinquièmes du total des sièges, ainsi qu'attribuer le reste des mandats aux autres listes, suivant le mode déjà exposé.

Après avoir terminé les opérations de recensement, le bureau a constaté les résultats ci-après :

Nombre total des électeurs inscrits sur les listes électorales dans le pays entier	3.908.313	100 %
Nombre de votes exprimés	2.881.020	73,12 %

De ce nombre, appartenait à chaque liste nationale :

1° liste nationale de Yevtitch	1.746.982
2° liste nationale de Matchek	1.076.345
3° liste nationale de Maximovitch	33.549
4° liste nationale de Liotitch	24.088

Des résultats ci-dessus indiqués, il ressort que la liste na-

tionale de Yevtitch, président du Gouvernement, avait la majorité des voix exprimées, ayant en conséquence droit à la prime de majorité. Cette première opération faite, le bureau détermina les listes nationales qui avaient réuni le nombre minimum des voix, c'est-à-dire plus de 50.000 et proclama leurs chefs élus. Deux listes nationales seulement ayant réuni le nombre nécessaire, le bureau déclara élus leurs candidats chefs et les autres, qui avaient obtenu moins de 50.000 voix, ont été battus.

Ensuite, le bureau dut répartir les mandats de la préfecture de Belgrade. Les trois premiers furent attribués à la liste nationale majoritaire, mais, puisqu'elle avait recueilli la majorité absolue des voix exprimées dans le territoire de Belgrade, elle participa à la répartition des deux mandats restants. Ainsi, la liste majoritaire avait réuni 31.957 voix et la liste minoritaire 9.733. Les deux sièges furent répartis d'après le système d'Hondt comme suit :

Liste majoritaire : 31.957 voix :

$$31.957 : 1 = 31.957$$

$$: 2 = 15.978 \text{ } 1/2$$

Liste minoritaire : 9.733 voix :

$$9.733 : 1 = 9.733$$

$$: 2 = 4.866 \text{ } 1/2$$

Puisque la liste nationale majoritaire avait réuni les deux quotients les plus élevés, le bureau lui attribua les deux mandats restants, de sorte qu'elle a obtenu la totalité des mandats de Belgrade.

Après cette opération, il restait à fixer le nombre des mandats appartenant à la liste majoritaire à titre de prime. Le total des mandats déterminé par la loi s'élève à 368; après la première déduction, il reste encore 363 mandats. De ce chiffre, il faut déduire la prime à la liste majoritaire de trois cinquièmes ce qui fait 218 et répartir ces mandats entre les candidats d'arrondissements et de villes rattachées à cette liste, conformément à l'article 61 de la loi électorale. Le reste des deux cinquièmes, soit 145 mandats, est réparti entre les deux listes nationales, à savoir la liste majoritaire dans les districts où elle a réuni la majorité absolue et la liste minoritaire. Les deux autres listes nationales n'ayant pas réuni le minimum nécessaire, sont exclues de la participation.

En ce qui concerne la distribution des deux derniers cinquièmes, il s'agit d'appliquer les principes de la représentation des minorités. Ces 145 sièges seront répartis d'après le système d'Hondt.

Voici les résultats finaux :

Liste nationale majoritaire : sur un chiffre de 1.746.982 voix, soit 60,64 % : 303 mandats, soit 81,80 %.

Liste nationale minoritaire : sur un chiffre de 1.076.345 voix, soit 37,36 % : 67 mandats, soit 18,11 %.

Ainsi, un député de la liste majoritaire était élu avec 5.765 voix, tandis qu'un député de la liste minoritaire l'était avec 16.064 (3).

Telle est la justice électorale réalisée par le mécanisme répartiteur de la loi du 24 mars 1933. Nous avons obtenu ces résultats en examinant les données fournies par l'Etat tout entier pris comme collège national. Si maintenant nous apprécions les résultats obtenus dans les divers arrondissements ou les villes, nous verrons qu'il y a eu beaucoup de candidats proclamés élus avec moins de voix que leurs concurrents non élus. Il y en a plusieurs qui n'ont recueilli qu'un nombre dérisoire de voix dans leurs arrondissements et furent proclamés élus tandis que leurs concurrents étaient battus avec un chiffre de beaucoup supérieur. Nous donnerons à titre d'exemples quelques résultats fournis par les dernières élections. Ainsi :

dans l'arrondissement de Dogna, Stoubitza, le candidat rattaché à la liste majoritaire était *élu avec 132 voix*, (tous les candidats de cette liste réunissant 249 voix) (4), son concurrent *battu avec 10.022 voix*;

dans l'arrondissement de Novi Marof, le candidat était *élu avec 189 voix* (la liste entière obtenait 300 voix), son concurrent *battu avec 8.194 voix*;

dans l'arrondissement d'Ivagnetz, un ancien ministre était *élu avec 362 voix, contre 9.839 à son concurrent*;

De même, nous pouvons citer des exemples où les candidats de la liste minoritaire ont été proclamés élus avec un

(3) Ces données sont prises dans le *Journal officiel de Yougoslavie*, du 30 mai 1936, n° 124.

(4) Nous savons que plusieurs candidats dans un même arrondissement peuvent être rattachés à une liste nationale. La somme de leurs voix compte comme une unité pour la liste nationale à laquelle ils sont rattachés. Ainsi, nous avons indiqué entre parenthèses le total des voix réunies par les candidats d'une même liste.

nombre de voix inférieur à celui de leur concurrent. Ainsi, dans l'arrondissement de Priboy, le candidat est élu avec 844 voix, et son concurrent, rattaché à la liste majoritaire, battu avec 1.908 voix; dans l'arrondissement de Glamotch, le candidat de la liste minoritaire est élu avec 814 voix, et son concurrent de la liste majoritaire, battu avec 4.376 voix.

A la préfecture de Belgrade, la liste majoritaire, avec 31.957 voix, a obtenu la totalité des mandats; la liste minoritaire, avec 9.732, aucun; à Zagreb, la liste majoritaire, avec 9.606 voix, a enlevé tous les quatre sièges, la liste minoritaire, avec 29.712 voix, aucun (5).

Bien que de tels faits puissent être explicables théoriquement, il est certain qu'ils resteront toujours pour l'électeur une anomalie incompréhensible et un motif de découragement et de scepticisme. Un électeur peut difficilement comprendre comment un candidat peut être élu avec 132 voix, et l'autre, dans le même arrondissement, battu avec 10.022 voix, soit 75 fois plus. De même, l'autorité d'un représentant national, élu avec un chiffre si minime de suffrages exprimés en souffre et ne peut pas s'affirmer contre un candidat déclaré battu, mais en réalité bénéficiant de la confiance absolue des électeurs et de la presque totalité des voix exprimées dans cette circonscription. Des cas analogues se sont produits en France également lors de l'application de la loi du 12 juillet 1919; il y eut des candidats élus avec 19.000 voix et leurs adversaires battus avec 75.000. Il est vrai que cette anomalie n'a pas persisté longtemps.

VUE D'ENSEMBLE SUR LES MODIFICATIONS APPORTEES A LA LOI DE 1931

Après avoir exposé l'ensemble des modifications apportées à la loi de 1931 et les résultats des dernières élections, nous allons dégager quelques considérations générales et examiner dans quelle mesure le but visé par les auteurs de ces modifications a été atteint dans la réalité.

L'intention du Gouvernement, selon les déclarations faites par ses représentants, était de simplifier le mécanisme de la

(5) Ces données sont prises dans le journal *Otatchbina*, Belgrade, du 23 juin 1935.

présentation des candidatures et de la répartition des sièges, dans le but d'intéresser à la marche des affaires publiques les groupements qui, jusqu'alors, s'étaient tenus en dehors de la vie politique officielle. Dans l'intention de passer au régime démocratique, le mode de la répartition est adouci; le principe de la prime à la majorité relative est retenu, mais le taux de cette prime est légèrement abaissé. Ainsi, la chance pour les groupements d'opposition de pouvoir gagner quelques sièges est accrue. Mais ce n'est pas suffisant. Le désir du Gouvernement d'évoluer vers le régime démocratique n'étant pas sincère, les changements apportés sont loin d'un régime démocratique. Toute l'amélioration consiste à demander un nombre moindre de proposants, à assigner à la liste majoritaire une prime de trois cinquièmes au lieu de deux tiers. Toutes les autres prescriptions ayant un caractère autoritaire sont conservées. Ainsi, le vote public, qui choque tellement l'esprit démocratique et contre lequel s'élève l'unanimité des citoyens, est retenu. Le ministre de la Justice est resté l'interprète suprême de la loi électorale. Les défauts de l'organisation des circonscriptions électorales sont accrus. Tous les reproches qui ont été adressés à la rédaction de 1931 peuvent être répétés à cette occasion et au surplus, étant donné que nous disposons des résultats fournis par la dernière lutte électorale, nous pouvons mieux dégager les imperfections théoriques du système et les vices pratiques de son application.

La lutte entre les groupements opposés est sans merci; deux listes adverses se livrent un combat acharné. Tous les procédés qui peuvent procurer un avantage quelconque sont considérés comme bons. Les passions sont surexcitées, le mode de répartition ainsi que le vote public poussent les groupements à aviver le fanatisme de leurs partisans pour les encourager à la lutte et anéantir la crainte de l'administration. Le but visé par cette loi, à savoir de cimenter l'unité nationale, de supprimer les groupements à l'esprit particulariste a avorté. Bien au contraire, la lutte lors des dernières élections a déterminé une profonde dissension. La campagne électorale fut désastreuse. Les groupements opposés s'accusèrent mutuellement par tous moyens. Les uns et les autres se jetèrent les accusations les plus odieuses; on alla jusqu'à ce point de qualifier toute l'opposition de traître, antiétatique, au service de l'ennemi de l'unité nationale. Après les élections, au cours des débats parlementaires, lors de la vérification des

titres des députés, le ministre de l'Intérieur, en exposant les résultats du scrutin, reprochât à l'opposition d'abuser de la tolérance du Gouvernement, d'avoir exercé « la terreur par le bas » sur les masses d'électeurs, d'avoir excité le chauvinisme régional et confessionnel, d'avoir enflammé les passions et les intérêts les plus bas (6). Enfin, il a énuméré une longue liste des crimes commis à l'instigation de l'opposition, parmi lesquels figurent des meurtres, incendies, bagarres, dévastations de récoltes, vergers et vignes, etc.

De son côté, l'opposition se refusa à entrer à la Chambre. Elle n'a pas voulu reconnaître les résultats truqués des élections faites par la police et l'administration tout entière. Elle accusa le Gouvernement d'avoir exercé une terreur par le haut, inconnue jusqu'alors en Yougoslavie, pays où cependant l'administration a toujours collaboré activement avec le Gouvernement. Elle lui reprocha de lui avoir promis la liberté de la campagne électorale, dans le but de la tirer de l'abstention par cette promesse et en réalité d'avoir supprimé toutes les libertés politiques, d'avoir pratiqué des privations de liberté, l'emprisonnement et les fraudes électorales les plus manifestes.

Supposons qu'il y ait de la vérité de l'un et l'autre côtés, il nous est difficile de constater dans quelle mesure, mais cela est sans importance pour le moment. Ce qu'il importe de mettre en évidence, c'est ce réquisitoire contre un système qui rend possible une oppression analogue, et qui le fait même indispensable, étant donné que les groupements luttent à vie ou à mort. De cet aveu mutuel résulte la condamnation la plus éclatante du régime électoral inauguré par les lois de 1931 et 1933.

De même, la lutte électorale entre les divers candidats d'un arrondissement rattaché à la même liste nationale ne laisse rien à désirer. Ici, la lutte personnelle et locale la plus répugnante règne souverainement. Etant donné que tous les candidats sont liés au programme d'une même liste nationale, ils ne peuvent pas invoquer contre leurs concurrents des arguments de principe; ils sont obligés de recourir aux questions de personnes, aux questions locales qui abaissent jus-

(6) Rapport du Ministre de l'Intérieur, séance III de la session extraordinaire, 14 juin 1935, *Journal officiel, Débats parlementaires*, livre I, du 3 juin au 18 juillet 1935, Belgrade, p. 31.

qu'à un degré singulièrement bas, la moralité de la lutte électorale.

La formation des grands partis politiques visés par ces lois ne s'est pas produite, parce que les conditions préliminaires pour cette réalisation manquent en Yougoslavie. Au cours des débats parlementaires, on a invoqué souvent l'exemple des organisations politiques anglaises, des deux partis qui se succèdent au pouvoir, en désirant l'implanter en Yougoslavie. Mais l'organisation anglaise est inimitable ailleurs; elle est propre à l'esprit anglais et est la conséquence d'une évolution séculaire de la vie politique. La plus vieille démocratie, avec des institutions définitivement formées, ne peut pas être comparée avec une démocratie aussi jeune, et au premier stade de son évolution, à un pays sans traditions politiques, où tout est en voie de formation. Une loi, par le jeu de son mécanisme de la présentation des candidatures et de la répartition des sièges, ne peut imposer immédiatement ce qui ne peut être que le résultat d'une œuvre de longue haleine. Par suite, les lois de 1931 et 1933, loin de servir à la reconstitution des grands partis politiques, ont jeté le trouble dans le corps électoral, et compromis cette idée qui aurait, peut-être, pu être réalisée par une sage prudence. Quelques rapprochements ont été réalisés entre les divers groupes en vue de participer aux élections; ce ne furent que des coalitions passagères imposées par la loi. D'ailleurs, le législateur n'a pas conditionné la présentation aux élections par la formation des partis bien organisés, avec un programme précis, et la discipline nécessaire dans la politique aussi bien que dans l'armée. En l'absence de partis organisés, avec leurs cadres et leurs directives, le rattachement des divers groupes à un chef commun de la liste nationale ne formait que des unions fragiles, hétéroclites, où chacun arrive avec ses idées, ses principes, ne voulant rien céder de son programme. Au prix de tractations longues et pénibles, on arrive à se donner un programme provisoire, qui consiste à conquérir le pouvoir. Aussitôt les élections finies, ces concentrations se désagrègent plus vite qu'elles ne sont nées.

D'un autre côté, on a voulu assurer au Gouvernement une majorité forte et homogène au sein des deux Chambres, pour qu'il puisse réaliser son programme sans crainte de l'opposition. Nous avons vu qu'après les élections du 8 novembre 1931, la Chambre n'était composée que de membres apparte-

nant tous aux groupements gouvernementaux; au sein du Parlement, il n'existait aucune opposition. Avec une telle unanimité — si l'on peut dire — le Gouvernement pouvait réaliser son programme, même en détail, apaiser les passions politiques et particularistes, cimenter l'union nationale, résoudre de façon satisfaisante la question de l'organisation intérieure, en un mot, faire son possible pour corriger les fautes des régimes antérieurs. A côté de toutes ces possibilités, le Gouvernement n'a pas pu réaliser les espoirs mis en lui. Le progrès effectif dans le sens de l'unification a été lent, les revendications des anciens groupes n'ont pas cessé; tout au contraire, elles ont encore augmenté.

Après les élections du 5 mai 1935, la majorité gouvernementale était énorme, on peut dire écrasante, avec 303 représentants contre 67, le Gouvernement pouvait tout faire dans l'Assemblée législative. Mais, étant donné que cette majorité ne formait pas un parti bien organisé, avec un programme commun et une forte discipline, liée qu'elle était au contraire à une personne, cette énorme majorité, quelques jours après la vérification des pouvoirs, tomba presque à néant. Pour quel motif cet anéantissement est-il arrivé? La réponse est simple. Le chef de la liste majoritaire cessait d'être le chef du Gouvernement. Autant cette majorité avait été facilement créée par la loi électorale, aussi vite elle disparaissait. Un tel système assure-t-il la stabilité de la majorité gouvernementale? A-t-il été suivi de la formation des grands partis politiques? A-t-il supprimé les particularités existantes dans le corps électoral? En un mot, a-t-il justifié tous les espoirs que ses auteurs avaient mis en lui? Nous pouvons dire hardiment qu'il est bien loin d'avoir donné tous les résultats qu'on en attendait.

Le système introduit par les lois de 1931 et 1933 est une cote mal taillée, contre lequel s'accumulent actuellement les sarcasmes et le mépris de tout le monde, des groupements de l'opposition aussi bien que des auteurs même de ces lois, maintenant privés du pouvoir. Il présente une combinaison insolite du système majoritaire et du principe proportionnel. Il n'abolit pas les inconvénients inhérents à la représentation proportionnelle en refusant à l'électeur le choix de ses représentants, et les inconvénients du système majoritaire, en assignant la majorité des représentants à une minorité des électeurs. Le vote de l'électeur qui s'est prononcé pour la liste

majoritaire est élevé à l'excès, tandis que le poids du vote d'un opposant est amoindri démesurément. Il a mutilé le collège national en le découpant arbitrairement en circonscriptions électorales avec des inégalités des plus apparentes. Le grand reproche qu'on lui adresse est de nuire à la sincérité de toute consultation populaire, plus exactement de rendre inutile toutes élections, parce que les résultats en sont connus à l'avance.

Au cours de la discussion de ces modifications, presque tous les orateurs exprimèrent leur mécontentement contre la loi. Tout ce qu'on pouvait dire en faveur du projet gouvernemental, c'est qu'il était moins mauvais que la loi précédente. Cette loi fut votée dans la colère, sous la peur d'une dissolution qui pesait lourdement sur la conscience des députés. Ils se sont bien rendu compte qu'ils forgeaient une arme avec laquelle, un jour, on les frapperait. C'est ce qui est arrivé justement lors des élections du 5 mai 1935, qui ont anéanti la majorité des créateurs de cette étrange construction.

***Le Mode de Recrutement du Sénat
La Loi électorale du 30 Septembre 1931***

Une des principales caractéristiques de la nouvelle Constitution est l'institution du système bicaméral en Yougoslavie. « La Représentation nationale est composée du Sénat et de la Chambre des Députés », dispose l'article 26, alinéa 2, de la Constitution du 3 septembre 1931. C'est la première fois que l'introduction de la Haute Assemblée est réalisée dans ce pays.

L'histoire constitutionnelle du Royaume de Serbie qui a tant influencé l'organisation des pouvoirs du nouvel Etat yougoslave, ne connaissait pas le système dualiste, sauf pendant une courte période, sous la Constitution du 19 avril 1901. Cette dernière ne resta en vigueur que deux ans, de telle sorte qu'on peut dire que la Serbie n'a pas connu la Chambre Haute. Cependant, lors de la courte application de l'organisation bicamérale, le Sénat a donné des résultats appréciables. Mais après le coup d'Etat de 1903, la Constitution fut supprimée, et l'institution du Sénat ne fut pas reprise par la nouvelle organisation. En Serbie, on s'est montré toujours hostile à l'égard de la dualité des Chambres, considérant la Haute Assemblée comme une institution de caractère aristocratique.

Lors de l'élaboration de la Constitution de Vidovdan, les partisans du système bicaméral avaient tenté d'introduire le Sénat; mais ils n'étaient pas d'accord sur le mode de son organisation et sur l'étendue des attributions à lui conférer. Les adversaires de la Chambre Haute, parmi lesquels le parti agraire et le parti social étaient les plus irréductibles, repoussèrent l'idée du système bicaméral. Les agrariens voyaient dans le Sénat une assemblée aristocratique, un refuge des classes puissantes, et ils désiraient que le gouvernement d'un peuple libre, en grande majorité agraire, puisât

son existence et son autorité dans une Assemblée unique, paysanne, sans contrepoids ni contrôle, prenant toute sa force dans la souveraineté du peuple paysan, seule base légitime de tout pouvoir. Les socialistes et les républicains repoussaient le Sénat, le considérant également comme une survivance aristocratique, et une institution antidémocratique. Les partisans de la dualité des Chambres étaient nombreux, mais ils étaient divisés en ce qui concerne le caractère à donner au fonctionnement du Sénat. Les uns désiraient qu'il fût organisé à la manière de la Chambre Haute des Etats fédératifs, c'est-à-dire composé des représentants de chaque pays, les autres voulaient l'organiser de façon qu'il représentât les groupements sociaux, locaux et professionnels fondés sur une communauté d'intérêts matériels et moraux. Du reste, le projet du Gouvernement présenté à la Commission pour l'élaboration de la Constitution, prévoyait la dualité des Chambres, mais la commission était sous l'influence de la tradition serbe et, désirant une organisation fortement centralisée du nouvel Etat, préférait une seule Chambre dans laquelle tous les pouvoirs seraient concentrés. Aussi, la Constitution de Vidovdan repoussa le système bicaméral et organisa la représentation nationale sur la base d'une Chambre unique.

Les événements ultérieurs ont suffisamment démontré quelle faute avait été commise en 1921, en refusant l'institution d'une seconde Chambre. La nécessité d'une Chambre Haute se fit sentir pendant toute la période de l'application de la Constitution de Vidovdan. Dans la Chambre des Députés, dans la presse et parmi les juriconsultes, cette nécessité fut mise en évidence. MM. Sl. Yovanovitch et Jiv. Peritch exposèrent leurs points de vue en ce qui concerne cette question et tous deux mirent en relief l'appui que la Chambre Haute pouvait apporter à la stabilisation de la vie politique d'un pays (1). M. Jiv. Peritch insista sur la nécessité de la dualité des Chambres dans une Monarchie parlementaire où elle joue un rôle modérateur et met le Roi à l'abri des agitations politiques. En l'absence d'une Chambre Haute, c'est le monarque qui doit freiner la Chambre des Députés, lui refuser quelquefois de sanctionner une loi qu'elle a votée, ce qui peut l'entraîner dans les luttes des partis politiques. M. Sl. Yovanovitch expliquait

(1) Sl. Yovanovitch, *op. cit.* — Jiv. Peritch, *La nouvelle Constitution serbe*, Belgrade, 1903, p. 7 et suiv.

l'utilité de la seconde Chambre par le relèvement de la moralité de la vie politique, étant donné que le Sénat est ordinairement composé de membres intellectuellement plus élevés et moins imprégnés de l'esprit de parti.

Dans presque toutes les Constitutions modernes d'avant-guerre, il existe une Chambre Haute, Chambre des Pairs, Sénat, etc., qui constitue avec la Chambre des Députés le système bicaméral. La dualité des Chambres présente de sérieux avantages pour la stabilisation de la vie politique d'un pays. A la fin du XIX^e siècle, les Chambres Hautes jouissaient d'un grand prestige. « Le bicaméralisme, la dualité des Chambres, était à cette époque un véritable axiome politique » (2). Il n'y avait qu'un petit nombre d'Etats n'ayant pas de Chambre Haute. C'étaient ordinairement les petits pays qui préféraient le système unicaméral, système simple, plus approprié à leur situation, ou bien quelques-uns des grands pays qui, par des raisons politiques spéciales, avaient refusé l'institution de la Chambre Haute, tel le cas de la France en 1791 et 1848. La dualité des Chambres est en harmonie avec le gouvernement représentatif pur mais elle n'est pas d'accord avec le principe démocratique. Il existe toute une série d'arguments théoriques et pratiques contre et pour la dualité des Chambres. Parmi les arguments théoriques, nous citerons celui qui est tiré de l'unité de volonté nationale; la volonté nationale étant une, la Chambre dans laquelle cette volonté est représentée doit être unique. Ce sont surtout les arguments pratiques qui méritent d'être retenus. Ils sont nombreux, mais nous n'en citerons que quelques-uns. L'unité des Chambres éviterait les conflits entre les deux Assemblées; la dualité retarde beaucoup les travaux législatifs, surtout en ce qui concerne les réformes sociales, et enfin, devant un Gouvernement fort, la Chambre doit être forte et elle ne le sera que quand elle sera unique. Ce dernier argument peut être également invoqué en faveur du système bicaméral. La seconde Chambre empêche la Chambre Basse d'annihiler l'exécutif. Surtout, on insiste sur ce fait qu'au cas de dualité des Chambres, les lois seraient mieux préparées parce qu'elles passeraient par un double cri-

Tous ces arguments ont une certaine part de vérité, mais en réalité l'existence de la Chambre Haute aussi bien que son

(2) Gidel, *Cours de Droit constitutionnel comparé*, 1933-1934, p. 209.

mode de recrutement, s'expliquent par des considérations propres à chaque pays. « La question de l'unité ou de la dualité des Parlements n'est donc pas une question théorique, c'est avant tout une question d'observation » (3).

De même, la question de l'organisation, du recrutement, ainsi que de l'attribution des pouvoirs aux deux Chambres est résolue d'une façon différente suivant les pays. D'une manière générale, on peut constater que les compétences des deux Assemblées ne sont pas égales; souvent, en cas de conflit, le dernier mot appartient à la Chambre des Députés. La Chambre Haute a traversé depuis la paix une période de défaveur manifeste. Les Constitutions modernes ont voulu se rapprocher des purs principes démocratiques qui préfèrent confier la représentation des intérêts généraux à un seul organe : la Chambre des Députés. Les pays qui ont conservé la seconde Chambre lui ont retiré une part de ses pouvoirs de sorte que presque partout les attributions de la Chambre Haute sont plus réduites que celles de la Chambre Basse.

La Loi Constitutionnelle française du 24 février 1875 consacre le principe de l'égalité des deux Chambres. L'article 8 dispose en effet que : « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des Députés l'initiative et la confection des lois ». Néanmoins, elle donne un privilège à la Chambre Basse en ce qui concerne les lois de finances qui doivent être d'abord présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. Le principe de l'égalité est tout à fait sacrifié au profit de la Chambre des Communes en Angleterre. Quant à la Constitution yougoslave de 1931, elle adopte le principe de l'égalité entre les deux Chambres, sauf une dérogation consistant en ce que la loi budgétaire doit être en premier lieu présentée à la Chambre des Députés.

Le mode de recrutement de la Chambre Haute diffère de pays à pays, suivant la tradition politique et la formation des classes sociales de chacun d'eux. Ainsi, en Angleterre, la Chambre des Lords est composée en majorité des pairs héréditaires. En France également, une différence existe entre le mode de recrutement du Sénat et celui de la Chambre des Députés. La Chambre Basse est élue sur la base du suffrage universel, égal et direct, tandis que le Sénat est élu au suffrage restreint, par des collègues sénatoriaux de département. Chaque

(3) Gidel, *op. cit.*, p. 217.

département qui forme une circonscription électorale, comprend un collège électoral composé des députés de ce département, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et des délégués de chaque commune. En Tchécoslovaquie, le Sénat est élu au suffrage universel comme la Chambre des Députés, avec cette différence cependant que l'électorat pour la Chambre Haute est accordé aux citoyens âgés de 26 ans, tandis que pour la Chambre des Députés, le droit électoral s'acquiert avec l'âge de 21 ans révolus.

En ce qui concerne l'organisation du recrutement du Sénat yougoslave, la Constitution adopte une combinaison entre le système électif et le système de nomination. En effet, le Sénat est composé par moitié de membres nommés par le Roi et de membres élus au suffrage restreint par des collèges sénatoriaux de banovines. Les sénateurs sont élus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans. Le collège électoral pour l'élection des membres électifs est presque le même que celui qui était appliqué en France avant la revision constitutionnelle de 1884 et la loi du 9 décembre 1884. Le collège électoral se compose des députés de la banovine, des conseillers banovinaux et des présidents des conseils municipaux ruraux et urbains. Le mode de composition de collège électoral a les mêmes caractéristiques que le système français avant la revision, savoir : l'égalité de tous les conseils municipaux en ce qui concerne le nombre des délégués. Cependant, une différence existe, concernant la personne du délégué. En France, le délégué est désigné par le conseil municipal; en Yougoslavie, c'est toujours le maire de la commune.

En ce qui concerne les sénateurs nommés par le Roi, ils doivent également remplir les mêmes conditions d'éligibilité que les sénateurs élus. Ils sont nommés pour la même période en nombre restreint car le nombre des sénateurs nommés ne peut pas dépasser le nombre des sénateurs élus. « Le Roi a droit de nommer un nombre de sénateurs égal au nombre de sénateurs élus » (art. 50 de la Constitution).

Après ce bref exposé historique, nous allons donner quelques détails sur le mode d'élection du Sénat yougoslave.

La loi sur l'élection des sénateurs fut élaborée en vertu de l'article 50, al. 2 de la Constitution et publiée le 30 septembre 1931 (4). Nous exposerons successivement l'électorat,

(4) Texte officiel de la loi électorale sur l'élection des sénateurs, publié le 2 octobre 1931, *Journal officiel yougoslave*, n° 229, Belgrade.

l'éligibilité, le mode de présentation des candidatures et de répartition des sièges, en ne nous attardant pas sur les dispositions qui sont les mêmes que pour la Chambre des Députés.

I. — *De l'Electorat.* — Les sénateurs sont élus au suffrage restreint. Le droit d'élire les sénateurs n'appartient qu'à certaines catégories de citoyens strictement déterminées par la loi électorale. Cela provient de ce que le mode de recrutement des deux Chambres doit différer. Ayant adopté le suffrage universel pour la nomination de la Chambre des Députés, l'élection des sénateurs se fait par un corps électoral restreint. Si le mode de recrutement des deux Chambres était le même, les avantages de la dualité seraient illusoires; les deux Assemblées agiraient de la même façon et alors la division se révélerait inutile. Dans une Monarchie libérale où un certain nombre de sénateurs sont nommés par le Monarque, le suffrage pour la désignation de la partie élective peut être plus large que dans une République où cette nomination n'existe pas, mais tous les sénateurs sont ordinairement élus soit au suffrage universel, soit à un suffrage plus ou moins restreint. Du caractère du corps électoral dépend la composition du Sénat; puisqu'il doit représenter une Assemblée plus conservatrice, son collège doit être plus limité et d'un niveau intellectuel supérieur.

Prenant en considération ces données théoriques, la loi électorale yougoslave adopta un système très restreint et, dans son article 8, elle énumère les personnes investies de l'électorat sénatorial.

Sont électeurs : 1° les députés de tous les arrondissements, ainsi que les députés des chefs-lieux de banovines respectives et des villes ayant le droit d'élire un ou plusieurs représentants; 2° les conseillers banovinaux de la banovine; 3° les maires de toutes les communes de la banovine. En ce qui concerne la préfecture de Belgrade, elle fait exception aux règles générales; eu égard à sa position dans le Royaume, la loi lui accorde un privilège spécial. Le territoire de Belgrade constitue un corps électoral particulier dans lequel sont électeurs : a) les députés de Belgrade; b) les présidents et vice-présidents des municipalités de Belgrade, Zemoune et Pantchevo; c) les membres du conseil municipal de Belgrade, ainsi que cinq conseillers municipaux de Zemoune et de Pantchevo, dé-

signés par ces conseils municipaux dans leur propre sein. Etant donné que la préfecture de Belgrade n'a pas de conseillers banovinaux, leur rôle quant à l'élection des sénateurs est rempli par les conseillers municipaux.

La participation des députés aux élections des sénateurs donne lieu à critique. Pourquoi donner à une Assemblée une influence sur la nomination de l'autre? Les Deux Chambres sont distinctes, ayant chacune sa propre compétence; l'une ne doit pas participer à la composition de l'autre.

En ce qui concerne l'électorat des députés, nous devons remarquer la situation spéciale des députés chefs des listes nationales. La loi dispose que tous les députés des arrondissements et des villes de la banovine respective ont le droit d'élire les sénateurs de cette banovine. Nous savons que les députés chefs des listes nationales n'appartiennent à aucun arrondissement ni à aucune ville. Faut-il conclure de cette prescription que les députés chefs de liste n'ont pas de droit électoral sénatorial? Etant donné que le pays tout entier est divisé en dix circonscriptions électorales et que les députés ne peuvent exercer leur droit de suffrage que dans la banovine où ils sont élus, les chefs des listes nationales étant élus par le collège national sont pratiquement privés de l'électorat parce que la circonscription où ils peuvent voter leur fait défaut.

Les grandes communes sont sacrifiées au profit des petites. L'égalité de toutes les communes en ce qui concerne le nombre des délégués au collège sénatorial ne nous paraît pas en harmonie avec la disposition de l'article 5 de la loi électorale d'après lequel le nombre des sénateurs dépend du chiffre de la population. Si on avait voulu suivre cette disposition, il aurait fallu doter les grandes communes d'un nombre de délégués proportionnel à leur population.

II. — *De l'Éligibilité.* — La loi électorale, qui entoure de garanties spéciales les électeurs chargés de pourvoir au recrutement du Sénat, en impose a fortiori quelques-unes à leurs élus. Les articles relatifs à l'inéligibilité au Sénat et à la Chambre des Députés ont de grands points de ressemblance et fort peu de divergences.

Les conditions de l'éligibilité sont les suivantes : 1° la première condition de capacité, pour laquelle s'accuse le caractère particulier de la Haute Assemblée, est celle de l'âge imposé à ses membres. Pour être éligible au Sénat, il faut avoir

40 ans accomplis, tandis que, pour être député, il suffit d'avoir 30 ans. Le législateur se montre plus exigeant pour les sénateurs, eu égard au rôle qu'ils doivent jouer dans un régime représentatif, de pondérer, de freiner les emportements éventuels inconsidérés de la Chambre Basse. L'âge de 40 ans est une preuve de maturité d'esprit; les membres du Sénat doivent montrer plus d'expérience, de calme et de sagesse politique et l'âge exigé est une présomption de l'existence de ces qualités. D'ailleurs, toutes les Constitutions européennes, aussi bien que celles des autres continents, acceptent ce principe de la différence d'âge entre les membres des deux Assemblées.

Ni la Constitution, ni la loi électorale ne précisent à quel moment la condition d'âge doit être remplie. Est-ce au moment de la présentation de la candidature, ou bien au moment de l'élection? Prenant en considération l'expression de la Constitution « qu'il ait 40 ans », et celle de la loi électorale « avoir 40 ans accomplis », nous pouvons conclure que cette condition doit être remplie au moment de l'élection. Cette exigence d'un âge plus élevé pour les sénateurs ne peut être considérée comme anti-démocratique, car la condition d'âge n'est pas propre à une classe, mais accessible à tous. En effet, si les hommes supportent difficilement les privilèges basés sur la naissance, la fortune, ou même sur l'instruction, ils acceptent volontiers les conditions basées sur l'âge, parce que tous peuvent les posséder, ayant tous la même possibilité et le même espoir de vieillir.

Les autres conditions d'éligibilité sont communes tant à la Chambre des Députés qu'au Sénat, savoir :

1° être citoyen yougoslave de naissance ou naturalisé. Les ressortissants naturalisés ne sont éligibles que 10 ans après l'acquisition de cette qualité;

2° Il faut savoir parler et écrire la langue nationale. En ce qui concerne ces deux conditions, tout ce que nous avons dit en traitant de l'éligibilité des députés peut être répété pour les sénateurs.

La condition d'avoir l'électorat sénatorial n'est pas exigée; il suffit d'avoir l'électorat pour la Chambre des Députés, c'est-à-dire d'avoir l'exercice des droits politiques et civils.

Telles sont les conditions imposées pour pouvoir être élu sénateur. Mais la loi prévoit un certain nombre de situations avec lesquelles la fonction de sénateur est inconciliable. Ce

sont les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité sénatoriales. A cet égard, le Sénat ne présente pas de différences notables avec la Chambre des Députés. Les officiers de l'armée active, les sous-officiers et soldats sous les drapeaux ne sont pas éligibles. Les mêmes considérations pour lesquelles on les a privés de l'éligibilité à la Chambre des Députés les écartent également du Sénat. La Constitution yougoslave se montre sévère, elle exclut tous les militaires sans exception, tandis que les autres Constitutions permettent aux officiers supérieurs l'accès du Sénat. Ainsi la loi française du 9 décembre 1884 admet l'éligibilité sénatoriale des maréchaux et amiraux de l'armée.

En ce qui concerne les fonctionnaires, la loi leur défend de se présenter aux élections sénatoriales. L'inéligibilité les frappe, aussi bien pour le Sénat que pour la Chambre. Au moment de la présentation de leur candidature, ils doivent se démettre de leurs fonctions. A cette occasion, mettons en évidence la différence qui existe entre les sénateurs nommés et les sénateurs élus. Les fonctionnaires nommés sénateurs, après avoir accepté le mandat, doivent se démettre de leurs fonctions; ici, il s'agit de l'incompatibilité, tandis que pour les sénateurs électifs, il s'agit de l'inéligibilité. Les raisons que nous avons exposées contre l'inéligibilité des fonctionnaires à la Chambre des Députés peuvent être répétées à cette occasion. Au surplus, cette inéligibilité est nuisible à la bonne composition du Sénat. La raison d'être d'une Haute Assemblée, conçue par nos constituants, est de se distinguer par le niveau intellectuel de sa composition par rapport à la Chambre Basse. Les membres du Sénat doivent avoir une connaissance plus forte de la vie publique, une capacité professionnelle accrue et beaucoup d'expérience. A notre avis, les fonctionnaires sont les mieux qualifiés pour remplir la tâche d'un sénateur. Alors, pourquoi les empêcher de se présenter aux élections? Il serait préférable d'appliquer la règle de l'incompatibilité aux sénateurs électifs aussi bien qu'aux sénateurs nommés, sinon admettre la compatibilité pure et simple du mandat sénatorial avec la fonction publique.

En ce qui concerne l'incompatibilité, il n'y a pas de différence appréciable entre le mandat sénatorial et le mandat de député. Une des plus naturelles et des plus constamment répétées est la défense de faire partie des deux Assemblées en même temps. Aux termes de l'article 50 de la Constitution : « nul ne peut être sénateur et député en même temps ». Aussi

les maires des villes ou des communes rurales sont-ils éligibles mais après la vérification de leurs mandats, ils doivent opter entre les deux situations.

III. — *Détermination des circonscriptions électorales.* —

Le cadre dans lequel on procède aux élections des sénateurs est la banovine. L'article 4 de la loi électorale dispose que chaque banovine formera une circonscription électorale distincte. Puisque la ville de Belgrade ne fait partie d'aucune banovine, le territoire de la Préfecture de Belgrade est constitué en une circonscription électorale particulière. Le nombre des sénateurs à élire n'est pas fixé une fois pour toutes, mais la loi le fait dépendre du chiffre de la population de chaque banovine. Toutes les circonscriptions électorales élisent un sénateur par 300.000 habitants et chaque fraction dépassant 150.000 habitants aura droit à un sénateur supplémentaire (art. 5). Ainsi, le nombre des sénateurs varie, et suit le mouvement du chiffre de la population; il n'est pas déterminé à l'avance, comme le nombre des députés. Après chaque recensement, le nombre des sénateurs changera, selon l'augmentation ou la diminution de la population d'une circonscription. Seule, la préfecture de Belgrade fait exception à cette règle; le nombre de ses sénateurs est déterminé par la loi, et elle n'élit qu'un sénateur (art. 5, al. 2). Après la publication du décret royal qui fixe la date des élections et convoque les électeurs, le Comité électoral d'Etat se réunit et détermine le nombre des sénateurs à élire dans chaque banovine.

IV. — *La confection des listes électorales.* — Pour pouvoir exercer son droit électoral, chaque électeur doit être porté sur la liste. Nul ne sera admis au vote s'il n'est inscrit sur cette liste. L'autorité chargée de la dresser est le tribunal départemental au chef-lieu de banovine. Les listes sont permanentes; elles doivent être revisées chaque année, au mois de janvier. Le tribunal les établit sur la base des renseignements qui lui sont fournis par la Chambre des Députés et par les autorités administratives. Toutes les institutions dont les membres ont la qualité d'électeurs sénatorial ont le droit de réclamer, auprès du tribunal compétent, l'inscription de leurs membres. De même, quiconque a le droit de participer aux élections sénatoriales peut demander son inscription sur la liste des électeurs sénatoriaux. Le tribunal est tenu de rendre sa déci-

sion dans un délai de deux jours. La loi ne prévoit pas la possibilité d'un recours en cas de rejet de la demande d'inscription, de sorte qu'un électeur dont l'inscription est refusée se voit privé de tout moyen de saisir une juridiction supérieure.

V. — *Présentation des candidats.* — Les sénateurs sont élus au scrutin de liste avec la représentation proportionnelle. Pour pouvoir être candidat aux élections sénatoriales, il faut se porter sur une liste de candidats et remplir un certain nombre de conditions. Chaque liste de candidatures doit contenir autant de candidats et de remplaçants de ceux-ci que de sénateurs à élire dans une banovine. La liste doit être proposée au moins par cinquante électeurs, excepté pour la préfecture de Belgrade, où dix proposants sont seulement nécessaires. Nul ne peut être proposant d'une liste de candidats, s'il n'a pas le droit électoral dans la circonscription intéressée.

La candidature multiple est prohibée; aucun candidat ne peut se présenter dans plus d'une circonscription électorale, ni faire partie de deux listes différentes. D'après l'article 15, la liste doit contenir : 1° la désignation de la circonscription et la date du vote; 2° les noms et les professions des candidats à élire et ceux de leurs suppléants; 3° les noms des deux représentants au bureau électoral. Ainsi composée, la liste doit être soumise en deux exemplaires au tribunal de première instance du chef-lieu des banovines respectives, pour la légalisation, au moins quinze jours avant la date du vote. Les proposants sont obligés de joindre à la liste la déclaration de l'acceptation de la candidature par les candidats, ainsi que celle relative à leurs suppléants. Le dossier est remis par les proposants entre les mains du président du tribunal qui leur en donne récépissé. Après avoir vérifié si toutes les conditions sont remplies, le tribunal doit légaliser la liste et rendre un des deux exemplaires aux proposants dans le délai de vingt-quatre heures au moins. Les autres opérations sont les mêmes que celles pour la présentation des listes de candidats pour la Chambre des Députés.

VI. — *Composition des bureaux électoraux.* — Elle est réglée d'une façon satisfaisante. Le Comité d'Etat est chargé de former les bureaux électoraux selon les prescriptions légales. Aussitôt sa réunion, après avoir déterminé le nombre de sénateurs à élire par chaque circonscription, il doit nommer le président du bureau. A cet égard, son choix n'est pas

libre, comme lorsqu'il s'agit des bureaux pour les élections des députés. La loi a pris soin de déterminer minutieusement les personnes qui peuvent faire partie du bureau électoral. Ainsi, l'article 5 de la loi du 30 septembre 1931 impose au Comité d'Etat de nommer président du bureau un conseiller d'Etat ou un membre de la Cour de Cassation. En ce qui concerne les membres du bureau, ils doivent être pris parmi les présidents des Cours d'Appel dont le ressort est un chef-lieu de banovine, les présidents des tribunaux administratifs dont les ressorts sont chefs-lieux des banovines, les maires des chefs-lieux de banovines. Dans le cas où il n'existerait ni Cour d'Appel, ni tribunal administratif dans un chef-lieu de banovine, alors le Comité d'Etat nommera les membres des bureaux parmi les juges de la Cour d'Appel ou du tribunal administratif du ressort de la banovine. Dans ce dernier cas, le Comité est tenu de prendre les juges sur une liste à lui présentée par le ministre de la justice. Outre les membres nommés par le Comité, font également partie du bureau les deux représentants de chaque liste de candidats.

La composition des bureaux électoraux ne donne lieu à aucune critique. Le choix du Comité d'Etat est bien circonscrit sur quelques personnalités de la haute magistrature dont les qualités sont la garantie suffisante de l'impartialité de leur travail. Puisque les fonctions des bureaux électoraux sénatoriaux sont plus importantes que celles des bureaux pour les élections des députés, cette précaution est entièrement justifiée. Outre la direction des opérations électorales pendant le vote, les bureaux sénatoriaux sont chargés de proclamer les résultats des élections et de déclarer les élus. Seule pourrait être critiquée l'obligation de prendre les membres de la liste présentée par le ministre de la Justice, qui est une restriction apportée au choix du Comité. Sous cette réserve, l'institution est bonne et nous regrettons que des précautions analogues ne soient pas prises en ce qui concerne la composition des bureaux pour les élections de députés.

Le bureau de vote est unique pour toute la circonscription et siège au chef-lieu de la banovine. Les électeurs doivent se rendre au lieu du scrutin, y voter personnellement et publiquement. Les personnes qui auraient deux fonctions dont chacune leur conférerait le droit de vote aux élections sénatoriales, ne peuvent voter qu'une seule fois (art. 22). Ainsi le cas

d'un député qui serait en même temps conseiller municipal de Belgrade.

Les fonctions remplies par le bureau pendant le vote sont analogues à celles remplies par le bureau de vote en cas d'élections pour la Chambre des Députés.

Aux termes de l'article II, le vote se fait ouvertement : « l'élection sénatoriale est indirecte et publique ». Sur la publicité du vote, nous n'avons rien à ajouter à ce que nous avons indiqué dans le chapitre précédent. Nous ne pouvons que regretter cette institution néfaste, qui entrave la sincérité du vote et déforme toute élection.

Ici, nous ferons une remarque concernant le mode d'après lequel se fait l'élection. La loi dispose que l'élection se fait d'une façon indirecte. Mais cette formule n'est pas entièrement exacte. Tous les électeurs votent personnellement et directement pour les listes présentées; il n'y a pas d'élection de délégués qui, à leur tour, éliront les sénateurs. Les électeurs sénatoriaux, députés, conseillers et maires, ne sont pas élus pour remplir la fonction d'électeur sénatorial, mais en raison de leurs propres fonctions. Le droit de vote aux élections sénatoriales leur appartient même quand ils ne sont pas élus, mais nommés. Ainsi pour les conseillers banovinaux et les maires de villes, aucun d'eux n'est élu, ils sont tous nommés par le gouvernement et ont tous le droit de voter aux élections sénatoriales. Du moment que ce droit électoral est exercé par celui à qui il appartient, c'est l'élection directe. Par suite, les élections sénatoriales se font directement. Lorsque tous les conseillers banovinaux et tous les maires des communes urbaines seront élus par le peuple, on pourra dire que la partie élective du Sénat provient du suffrage universel, puisque les électeurs seront issus du suffrage universel.

VII. — *Répartition des sièges.* Le vote terminé, le bureau procède au recensement des voix exprimées. Cette opération ne dure pas longtemps; en effet, le vote est public, il n'y a pas de bulletins nuls, et les électeurs sont peu nombreux. Même avant la clôture du vote, on connaît le nombre des votants et les résultats des élections. Le bureau constate dans un procès-verbal le chiffre total des votants, le nombre de voix recueillies par chaque liste, et procède à la répartition des sièges entre les différentes listes ayant participé aux élections. En ce qui concerne la répartition des mandats, la loi

adopte la représentation proportionnelle avec le système d'Hondt : le nombre total des voix recueillies par chaque liste est divisé par 1, 2, 3, 4,... jusqu'à concurrence d'un chiffre égal au nombre des sénateurs à élire dans cette banovine. Ainsi, on obtient une série de quotients électoraux pour chaque liste de candidats, rangés selon leur importance numérique. Puis, parmi ces différents quotients, on prend autant de quotients les plus élevés qu'il y a de sénateurs à élire dans la banovine.

Soit une banovine qui élit cinq sénateurs; quatre listes de candidats sont en présence; le total des voix exprimées est de 1.150, ainsi réparties entre les trois listes : liste A : 600; liste B : 250; liste C : 180 et liste D : 120.

Divisons le résultat obtenu par chaque liste par 1, 2, 3,... jusqu'à concurrence du nombre des sénateurs à élire, c'est-à-dire jusqu'à cinq, dans l'exemple que nous avons pris :

LISTE A : 600 VOIX

$$\begin{aligned} 600 : 1 &= 600 \\ 2 &= 300 \\ 3 &= 200 \\ 4 &= 150 \\ 5 &= 120 \end{aligned}$$

LISTE C : 180 VOIX

$$\begin{aligned} 180 : 1 &= 180 \\ 2 &= 90 \\ 3 &= 60 \\ 4 &= 45 \\ 5 &= 36 \end{aligned}$$

LISTE B : 250 VOIX

$$\begin{aligned} 250 : 1 &= 250 \\ 2 &= 125 \\ 3 &= 83 \\ 4 &= 62 \\ 5 &= 50 \end{aligned}$$

LISTE D : 120 VOIX

$$\begin{aligned} 120 : 1 &= 120 \\ 2 &= 60 \\ 3 &= 40 \\ 4 &= 30 \\ 5 &= 24 \end{aligned}$$

Dans cette banovine ayant cinq sièges à pourvoir, nous inscrivons les cinq premiers chiffres les plus élevés et le cinquième nous donnera le diviseur commun, qui est dans notre exemple 180. Ainsi, les cinq mandats de notre circonscription vont être répartis de la manière suivante : trois sièges à la liste A; un siège aux listes B et C; la liste D, dont le nombre de voix est inférieur au diviseur commun, c'est-à-dire à 180 dans notre exemple, n'obtient aucun mandat.

La loi dispose que dans le cas où deux listes auraient droit à un même siège, c'est-à-dire si elles obtiennent le même chiffre pour l'attribution de ce siège, c'est le tirage au sort qui détermine à quelle liste le siège sera attribué. Mais, s'il y a deux ou plusieurs listes ayant obtenu le même chiffre, qui

prétendent à deux ou plusieurs mandats encore non répartis, dans ce cas, on procède au tirage au sort séparément pour chaque mandat non attribué, mais avec cette différence que la liste ayant obtenu à la suite du tirage au sort un de ces sièges, ne participe plus au tirage pour la dévolution des autres mandats. Le tirage est fait par le bureau électoral.

Après avoir réparti les mandats entre les différentes listes, il reste à désigner quels seront, dans chaque liste, les candidats proclamés élus. Le nombre des candidats élus de chaque liste est déterminé par le nombre des sièges auxquels cette liste avait droit. Mais quels sont les candidats élus? En premier lieu, le bureau attribue le siège au candidat tête de liste, puis il suit l'ordre de présentation des candidats sur la liste. Les candidats non élus de chaque liste sont classés dans l'ordre de présentation et déclarés dans cet ordre suppléant de la liste. En cas de vacance par décès, démission, ou toute autre cause, ils auront la priorité sur les autres suppléants.

En ce qui concerne la circonscription électorale où l'on n'élit qu'un sénateur, comme la préfecture de Belgrade, la représentation proportionnelle ne pouvant pas être appliquée, la dévolution du siège se fait à la majorité relative. On détermine les voix obtenues par chaque candidat, et le mandat est attribué en vertu de la majorité relative au candidat qui a recueilli le plus grand nombre de voix. C'est donc l'application du système majoritaire.

Au cas où il n'y a qu'une seule liste de candidats légalisée et présentée aux élections, on procédera au vote pour cette liste seule. Une fois le vote terminé, le bureau électoral proclamera élus tous les candidats de cette liste.

S'agissant des crimes et délits électoraux, ainsi que du contentieux électoral, les mêmes règles sont appliquées tant pour les élections des sénateurs que pour les élections à la Chambre des Députés. De même, le ministre de la Justice est l'interprète suprême de la loi.

Il reste à formuler quelques observations sur l'ensemble du système électoral pour le Sénat.

Tout d'abord, nous devons reconnaître que la loi pour l'élection des sénateurs est supérieure à la loi pour l'élection des députés. La détermination des circonscriptions, la présentation des candidatures, l'organisation des bureaux électoraux, ainsi que la répartition des sièges, sont organisées de manière satisfaisante.

L'adoption des banovines comme circonscriptions électorales est fort bien choisie, parce qu'elles constituent de très grands collèges, permettant à la représentation proportionnelle de donner son plein effet. Des circonscriptions trop petites établissent un lien trop étroit entre la vie politique et les soucis locaux, sans tenir compte des intérêts généraux; elles restreignent le champ d'activité des élus et influencent souvent leur indépendance en raison des exigences électorales qui, dans telle circonscription, pèsent lourdement sur ces élus.

Le mode de composition des listes de candidats est plus simple que celui des listes nationales pour l'élection des députés. Dans les conditions posées, tous les groupements ayant une force réelle dans une banovine peuvent se présenter aux élections et tenter la chance du scrutin.

En ce qui concerne la répartition des sièges entre les différentes listes, le mode adopté par la loi sénatoriale du 30 septembre 1931 diffère beaucoup du mode de distribution des mandats entre les listes nationales. Tandis que le mode de la répartition pour la Chambre des Députés présente une combinaison entre le système majoritaire et celui de la représentation des minorités, cumulant les inconvénients de l'un et de l'autre et annihilant la représentation des minorités, le mode de dévolution des sièges adopté pour le Sénat conserve, au contraire, l'application de la représentation proportionnelle intégrale dans sa modalité la plus perfectionnée, celle du système d'Hondt.

Nous nous demandons, à cette occasion, pourquoi le législateur yougoslave s'est montré si conservateur à l'égard de la nomination des députés, alors que, d'autre part, en ce qui concerne l'élection des sénateurs, il a adopté un système plus libéral. La loi n'a pas été élaborée au sein du Parlement, ni discutée publiquement. C'est pourquoi nous ne pouvons exposer les motifs exacts de ses différentes dispositions, mais d'une façon générale, nous pouvons déduire une constatation qui semble exacte. Etant donné que le Sénat est composé par moitié de membres nommés et de membres élus, et que le collège électoral est très restreint, le Gouvernement espérait avoir facilement la main-mise sur le recrutement du Sénat et était certain d'avoir toujours la majorité nécessaire dans cette Assemblée. C'est pourquoi il s'est montré moins sévère à l'égard de l'élection des sénateurs, faisant des concessions aux idées libérales et aux principes démocratiques, tandis que

pour la Chambre, dont les membres sont issus du suffrage universel, il ne pourrait pas, sans une loi autoritaire, intervenir facilement sur les résultats du scrutin.

Dans ses grandes lignes, le système adopté pour la nomination de la partie élective des sénateurs nous semble bien approprié aux circonstances. Cependant, il conviendrait de lui apporter des modifications en ce qui concerne le vote public, l'étroitesse du corps électoral et d'autres dispositions antidémocratiques. Nous concluons en formulant le désir que ces dispositions rétrogrades disparaissent aussi vite que possible et que le Sénat puisse prendre un rôle modérateur dans l'évolution de la jeune démocratie Yougoslave, étouffée jusqu'à une époque toute récente.

CONCLUSION

Nous venons d'exposer l'évolution des régimes électoraux en Yougoslavie, depuis l'origine de cet Etat jusqu'aux temps actuels. Le but que nous nous sommes proposé a été simplement d'exposer les principes qui se sont trouvés à la base des différents systèmes électoraux et d'indiquer les courants d'idées dont se sont préoccupés les gouvernants responsables ainsi que le milieu dont ils étaient issus.

Une constatation caractéristique se dégage tout d'abord : la première loi électorale, celle de 1920, appliquée dès la formation de l'Etat était très libérale et s'appuyait sur les principes les plus avancés. Par la suite, l'évolution des idées démocratiques marqua une éclipse et les principes libéraux durent céder la place aux lois autoritaires. Entre les deux extrêmes, la loi pour la Constituante, très avancée et celle de 1931, trop autoritaire, se classent les lois de 1922 et 1933, qui sont parvenues, l'une à freiner le libéralisme excessif, l'autre à atténuer l'autoritarisme exagéré.

Tout au début de la formation de l'Etat, les masses électorales, sans éducation politique et trop fraîchement appelées à la vie publique, se laissèrent entraîner par les passions de parti et les intérêts mesquins et de telle sorte que les principes les plus libéraux ne surent atteindre aux résultats escomptés. Avec la loi électorale de 1922 on tenta de retrouver un système capable d'assurer la constitution de partis forts, tout en conservant les institutions libérales du régime démocratique. Les deux lois postérieures répondirent aux préoccupations politiques déjà décrites, à savoir : conserver les principes posés par le régime absolu et empêcher la résurrection des anciens groupements politiques, adversaires déclarés du nouvel état de choses. Pour éliminer les partis politiques n'ayant pas d'action sur l'ensemble du pays, le législateur dut recourir à la réglementation du mode de présentation des candidatures et de répartition des sièges : c'est le trait capital des

lois de 1931 et de 1933, et qui leur donne leur véritable physionomie.

Bien que ces différentes lois n'aient été appliquées que durant une très courte période et que les résultats fournis aient été très réduits, ceux-ci n'en demeurent pas moins suffisamment caractérisés pour qu'il nous soit possible de nous créer une opinion sur les principes et la réglementation introduits par ces lois.

Après avoir exposé les différentes lois électorales en Yougoslavie, il nous faut nous demander sur quels principes devrait reposer la réforme électorale pour pouvoir répondre au mieux aux besoins du pays, tout en gardant cependant l'esprit démocratique.

Il est hors de doute qu'on ne saurait désormais écarter les masses de la marche des affaires publiques. Du fait de la démocratisation du suffrage, ces masses manifestent une volonté arrêtée et une insistance croissante à vouloir connaître, sinon contrôler, les travaux des Assemblées législatives. De ce fait encore il est nécessaire de rechercher les procédés techniques permettant de mieux dégager la volonté de l'ensemble du corps électoral afin que l'Assemblée Nationale soit une représentation aussi fidèle que possible du pays tout entier.

« C'est le parlement qui veut au nom de la nation, c'est pourquoi il est préférable que le Parlement soit composé des mêmes éléments que la nation et que les partis qui existent dans la nation » (1).

Pour préconiser une réforme électorale, il faut tout d'abord observer le peuple auquel on la destine; s'efforcer de bien le connaître, tenir compte de l'organisation des partis, de l'éducation politique de la moyenne des électeurs, du milieu intellectuel et social propre au pays. L'imitation pure et simple des autres nations ne donne pas de résultats satisfaisants; comme nous l'avons déjà indiqué, un système qui s'est montré tout à fait bon chez un peuple peut ne rien valoir chez un autre.

« Le meilleur mode de scrutin serait celui qui, d'une part, assurerait à un même nombre d'habitants ou d'électeurs inscrits un même nombre de députés, et d'autre part amènerait à la Chambre des Députés une majorité homogène, c'est-à-dire dont les membres seraient réunis par une communauté

(1) Duguit L., *op. cit.*, p. 729.

de doctrine et de dénomination politique » (2). Mais quel système appliquer pour pouvoir réaliser le vœu ci-dessus exprimé? Ce n'est certainement pas le système majoritaire avec le scrutin uninominal. Il ne paraît pas possible, sur la base des arrondissements, d'établir un rapport entre la population et la représentation; d'autre part, aucun des groupés de la Chambre ne peut prétendre, à lui seul, constituer une majorité. « La loi de majorité aboutit à l'oppression d'une partie de la nation par l'autre, sous ce prétexte que cette dernière compte quelques voix de plus que l'autre » (3).

Avec le système *majoritaire*, une minime oscillation dans la masse électorale se traduit par une énorme différence dans la composition de l'Assemblée Législative. L'instabilité du gouvernement démocratique est un mal inévitable quel que soit le régime électoral adopté, mais avec le système *majoritaire*, elle est portée au plus haut degré.

S'il nous est permis de traduire ici une préférence personnelle, nous souhaiterions que la Yougoslavie conservât la représentation proportionnelle. On ne saurait nier que le principe proportionnel assure une organisation plus sincère du suffrage universel et permet un meilleur recrutement du personnel parlementaire. Sans doute, la représentation proportionnelle n'amènera pas l'âge d'or; sans doute encore elle ne rendra pas les hommes meilleurs qu'ils ne sont. La question de moralité chez les électeurs aussi bien que chez les élus exerce évidemment une influence considérable sur la bonne marche des affaires publiques. Si l'intérêt général, l'équité et la probité ne sont pas pris en considération par la masse électorale et ses représentants, les institutions démocratiques porteront évidemment de mauvais fruits. L'idée que la démocratie doit reposer sur la vertu nous paraît plus juste que celle qui la fonde sur l'instruction. La meilleure des démocraties est celle où toutes les actions publiques s'appuient sur le désintéressement et sur l'honnêteté. Ordinairement « on rend responsable le suffrage universel de la démocratie de résultats fâcheux qui ne sont dus en grande partie qu'à un mauvais procédé électoral » (4). La représentation proportionnelle, de même que tous les systèmes électoraux,

(2) Malzack, *Revue politique et parlementaire*, T. 99, 1919, p. 118.

(3) Duguit L., *op. cit.*, p. 727.

(4) Saripolos, *La Démocratie et l'élection proportionnelle*, Thèse, Paris, 1899, p. 493.

proposés et appliqués jusqu'alors, ne peuvent pas donner la proportionnalité mathématique. C'est matériellement impossible. On doit renoncer à atteindre à ce but et se contenter d'une certitude approchante, d'une perfection toute relative.

Mais pour que l'application de la représentation proportionnelle réussisse, elle exige un certain nombre de conditions favorables. Elle appelle une certaine éducation de la part des électeurs, une forte discipline des partis politiques et, surtout, elle doit avoir pour elle l'opinion publique. Toutefois, l'application de la représentation proportionnelle n'est pas immuable; elle peut varier et s'adapter aux conditions propres à chaque pays. Chaque système électoral n'a qu'une valeur contingente. Chez un peuple d'une éducation politique moindre, on peut, au début, recourir à un procédé moins rationnel. Mais, qu'importe! si les résultats s'avèrent satisfaisants. Il n'est pas de meilleure institution politique pour un pays que celle qui répond le mieux à ses traditions, à ses coutumes, à sa valeur intellectuelle et morale. Il n'est pas, dans la pratique, de système parfait; il en existe de moins mauvais que d'autres. C'est la tâche du législateur de rechercher le système le moins mauvais et le mieux approprié aux circonstances. « La représentation proportionnelle assure la participation effective et proportionnelle de tous les citoyens à la nomination des organes de l'Etat, rétablit les deux grands principes de la forme de l'Etat démocratique : 1° la participation de tous aux affaires publiques; 2° le gouvernement par la vraie majorité nationale » (5). En donnant à tous les partis un nombre d'élus en rapport avec leurs forces numériques, elle fait disparaître un grand nombre des inconvénients résultant du système majoritaire. « Elle supprime chez les vaincus le sentiment de l'humiliation et de l'écrasement; elle abolit chez les vainqueurs le triomphe résultant de cette règle qu'une voix de différence suffit pour faire que l'une des fractions soit le peuple et l'autre le néant » (6).

Le point faible de la Représentation proportionnelle, c'est-à-dire de la multiplicité des partis politiques au sein des Assemblées représentatives, ne saurait être invoqué en ce qui concerne la Yougoslavie. Là, les considérations numériques ne peuvent entrer en ligne de compte du fait de la structure extrêmement complexe du pays comme de la diversité des

(5) Saripolos, *op. cit.*, p. 624.

(6) Barthélemy J., *Précis de Droit Constitutionnel*, Paris, 1933, p. 190,

groupements ethniques qui doivent être représentés au sein du gouvernement et, en tout cas, à la Chambre (7).

Les attaques déjà partiellement exercées en Yougoslavie contre le régime démocratique et la représentation proportionnelle ne se justifient pas. La démocratie ne peut être rendue responsable des dissentiments existant entre les groupements politiques puisque ces dissentiments ne sont pas d'ordre social mais national et confessionnel. Ce n'était pas une lutte entre une droite et une gauche qui ébranlait les assises de l'Etat; c'était la seule opposition entre les divers groupements ethniques et confessionnel qui tenait en échec la dictature aussi bien que la démocratie.

Plus encore que partout ailleurs, le besoin d'une équitable répartition se fait sentir en Yougoslavie. Par l'application de la représentation proportionnelle est accordé à tous les citoyens le moyen de jouir effectivement et efficacement du droit de suffrage. « La représentation proportionnelle paraît donc avoir cet avantage, assurément important, de rendre le vote désirable pour la totalité ou, du moins, pour le grand parti des électeurs, d'assurer, par conséquent, la diminution du nombre des abstentions et de faire disparaître cette anomalie que, dans un pays de démocratie et de suffrage universel, la suprême puissance puisse appartenir aux représentants de la minorité du corps électoral » (8).

Seule, la représentation proportionnelle peut apporter le meilleur remède à l'état actuel de choses actuel dans un pays où, comme d'ailleurs chez tous les peuples en progrès, les institutions nouvelles ne peuvent se développer sans heurts trop violents que si elles se rattachent aux institutions antérieures par des transitions utilement aménagées. Avec la représentation proportionnelle, toute opinion publique importante a le moyen de se faire représenter; elle suit facilement les fluctuations du corps électoral et « a pour effet de transformer les factions en partis politiques légitimes, honorables, égaux et, par conséquent, glorieux et utiles à l'Etat » (9).

Les qualités inhérentes à la représentation proportionnelle seront la meilleure garantie de l'évolution normale de la vie étatique de la Yougoslavie. Le régime actuel, d'ailleurs,

(7) Markovitch L., *L'Etat yougoslave et la Question croate*, Belgrade, 1935, pp. 351 et 353.

(8) Duguit L., *op. cit.*, p. 732.

(9) Saripolos, *op. cit.*, p. 636.

était présenté à l'origine comme « période transitoire », avec comme but final de redevenir régime démocratique.

Nous souhaitons ardemment que l'époque des expériences prenne fin aussi vite que possible et laisse libre carrière à l'évolution normale des institutions politiques. Plus courte sera cette transition et plus rapidement le peuple yougoslave retrouvera sa stabilité constitutionnelle, si nécessaire à cette jeune Nation.

Vu : Le Président de la Thèse

G. GIDEL.

Vu et approuvé :

*Le Doyen
de la Faculté de Droit*

ALLIX.

Vu et Permis d'Imprimer :

*Le Recteur
de l'Académie de Paris*

CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- Bardoux J. — *La France de demain* (Paris, 1936).
- Barthélemy J. — *L'organisation du suffrage et l'expérience belge* (Paris, 1912).
- *Le vote des femmes* (Paris, 1920).
- *Le vote obligatoire* (Revue du Droit public, T. XL, 1923).
- *Le gouvernement de la France* (Paris, 1926).
- Barthélemy J. et P. Duez. — *Traité de Droit Constitutionnel* (Paris, 1926).
- Blociszewski J. — *Les nouvelles Constitutions de l'Europe centrale et orientale* (Paris, 1922).
- Bosc A. — *La réforme électorale* (Revue du Droit public, 1920, T. 99).
- Brunet R. — *La Constitution allemande* (Revue du Droit public, T. XXXVII, 1920.)
- Choulek B. — *Les Constitutions croates* (en serbo-croates, Zagreb, 1883).
- Crosa E. — *La nouvelle loi électorale italienne* (Revue de Droit public, 1924).
- Dareste P., F. R., J. Delpeche et J. Laferrière. — *Les Constitutions modernes* (4^e éd., 3 vol., Paris, 1928, 1929, 1931).
- D'Ascoli A. C. — *La Constitution espagnole de 1931* (P. Bosquet, Paris, 1932).
- D'Hondt. — *Le système pratique et raisonné de Représentation proportionnelle* (Bruxelles, 1882).
- Delozière P. — *La loi électorale anglaise de 1918* (Thèse, Lille, 1922).
- Duguit L. — *Traité de droit constitutionnel* (T. II, 3^e éd., Paris, 1928).

- Esmein A. — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé* (8^e éd., 2 vol., Paris, 1927).
- Fillitte C. J. — *Quelques jours à Belgrade* (Bucarest, 1931).
- Gidel G. — *Droit Constitutionnel comparé* (Cours de doctorat, 1933-34).
- Haumant E. — *La formation de la Yougoslavie* (Paris, 1930).
- Hauriou M. — *Précis de droit constitutionnel* (Paris, 1923).
- Horn G. — *Le compromis de 1868 entre la Hongrie et la Croatie* (Thèse, Paris, 1907).
- Horvatski M. — *La Constitution de Vidovdan* (Thèse, Grenoble, 1923).
- Iltitch M. — *La justice électorale* (en serbo-croate, Archives, 1924).
- *Recueil des Lois* (en serbo-croate, Belgrade, 1931).
- Kostitch L. — *Le commentaire de la Constitution du Royaume de Yougoslavie* (en serbo-croate, Belgrade, 1934).
- *La statistique de l'élection des Députés du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes* (en serbo-croate, Belgrade, 1928).
- Markovitch L. — *L'Etat yougoslave et la question croate* (1914-1929) (en serbo-croate, Belgrade, 1935).
- *L'organisation de notre futur Etat* (en serbo-croate, Genève, 1919).
- Mestre A. — *Le fondement juridique de l'élection proportionnelle dans la démocratie* (Paris, 1899).
- Milikitch G. — *Problème bicaméral en Yougoslavie* (Thèse, Paris, 1929).
- Niketitch G. — *Recueil des lois* (en serbo-croate, Belgrade, 1931, 1932).
- Peritch J. — *La nouvelle Constitution du Royaume de Serbie de 1901* (Bulletin de la Société de Législation comparée, 1903).
- Peritch N. — *La loi sur les listes électorales* (en serbo-croate, Revue Novi Zivot, Belgrade, 1922).
- Pesk E. — *Le Tribunal électoral tchécoslovaque* (Revue du droit public, 1923).

- Pierre E. — *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (Paris, 1910).
- Politch L. — *L'histoire de législation électorale moderne en Croatie* (en serbo-croate, Zagreb, 1908).
- *La loi électorale* (en serbo-croate, Zagreb, 1923).
- Prodonovitch Y. — *Notre loi électorale* (en serbo-croate, Srpski Knizevni Glasnik, 1923).
- Protitch B. — *La loi sur les listes électorales et la loi pour l'élection des Députés* (texte annoté en serbo-croate, Belgrade, 1927).
- Protitch S. — *Trois documents* (en serbo-croate, Belgrade, 1921).
- *La veille de l'Assemblée Constituante* (en serbo-croate, Belgrade, 1920).
- Ristitch J. — *Les lois électorales de Serbie* (Thèse, en serbo-croate, Belgrade, 1935).
- Robert-Garnier. — *L'organisation constitutionnelle de l'Etat corporatif italien* (Thèse, Paris, 1934).
- Rivet Ch. — *Chez les Yougoslaves* (Paris, 1919).
- Saripolos N. — *La démocratie et l'élection proportionnelle* (Thèse, Paris, 1899).
- Sisic F. — *Documents sur la naissance du Royaume des S. C. S.* (en serbo-croate, Zagreb, 1919).
- Sladovitch E. — *Science administrative et droit administratif en Bosnie et Herzégovine* (en serbo-croate, Sarajevo, 1916).
- Stefanovitch Y. — *Le système bicaméral dans les Constitutions modernes* (en serbo-croate, Mjesecnik, Zagreb, 1931-1932).
- *Le vote obligatoire* (en serbo-croate, Novosti, Zagreb, 1935).
- Stoïanovitch N. — *Notre politique* (en serbo-croate, Belgrade, 1935).
- Tassitch G. — *De notre parlementarisme* (en serbo-croate, Archives, 1928, en serbo-croate).
- *Le régime politique en Yougoslavie à partir du 6 janvier 1929 à la lumière de la science juridique mo-*

- derne* (dans Milenges, P. Negulesco, p. 739-750, Bucarest, 1935).
- Tomitch. Z. — *La formation de la Yougoslavie* (Thèse, Paris, 1927).
- Toupagnanine M. — *La Représentation proportionnelle* (Thèse, Grenoble, 1919).
- Yovanovitch M. — *Le régime absolu yougoslave* (P. Bossuet, Paris, 1930).
- Yovanovitch S. — *De l'Etat : les fondements d'une théorie juridique* (en serbo-croate, Belgrade, 1922).
- *Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes* (en serbo-croate, Belgrade, 1924).
- *Le système bicaméral en Yougoslavie* (en serbo-croate, Archives, 1931).
- *La loi électorale pour la Constituante* (en serbo-croate, Archives, 1920).
- *Le règne de Milan Obrenovitch* (en serbo-croate, Belgrade, 1927).
- S. H. S. — *Conférence de Genève sur l'union des Yougoslaves* (Genève, 1918).

REVUES, JOURNAUX, DOCUMENTS DIVERS

- Archives* (Belgrade).
- Annuaire de Législation étrangère* (Paris).
- Boudoutchwoï* (Belgrade).
- Démocratie* (Belgrade).
- Journal des Débats* (Paris).
- Journal Officiel, Débats parlementaires* (Paris).
- Miessetchnik* (Zagreb).
- Novi Zivot* (Belgrade).
- Novosti* (Zagreb).
- Nova Europa* (Zagreb).
- Europe Nouvelle* (Paris).
- Obzor* (Zagreb).
- Otatchbina* (Belgrade).
- Politika* (Belgrade).
- Pravda* (Belgrade).
- Recueil Dalloz* (Paris).

Recueil Sirey (Paris).

Revue Bleue (Paris).

Revue de Droit public (Paris).

Revue de Paris (Paris).

Revue politique et parlementaire (Paris).

Zenski Pokret (Belgrade).

Comptes rendus officiels de la Skoupchtina (Belgrade, 1919, 1920, 1921, 1922, 1933, 1934 et 1935).

Compte rendu officiel du Sénat (Belgrade, 1933).

Compte rendu officiel de la Commission constitutionnelle (Belgrade, 1920-1921).

La statistique officielle (Belgrade, 1921, 1931).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

APERÇU HISTORIQUE

I. — Formation de l'Etat yougoslave	13
II. — Les différentes lois électorales appliquées dans les pays formant la Yougoslavie	14
Section I. — La loi électorale de Serbie	14
Section II. — La loi électorale de Croatie	19
Section III. — La loi électorale de Bosnie et Her- zégovine	22
Section IV. — La loi électorale de Monténégro	25
Section V. — La Slovénie et la Voïvodine	26

DEUXIEME PARTIE

LES DIFFÉRENTES LOIS ÉLECTORALES APPLIQUÉES EN YUGOSLAVIE

Chapitre I. — Le mode de composition de l'Assemblée Provisoire	31
Chapitre II. — La loi électorale pour la Constituante ..	33
Chapitre III. — La loi électorale du 27 juin 1922	39
Section I. — A. — Les conditions de l'électorat	40
a) avoir la nationalité yougoslave	41
b) avoir l'âge de 21 ans	41
c) être de sexe masculin	41
B. — Les incapacités électorales	44

Section II. — A. — Les conditions de l'éligibilité	48
a) être électeur	48
b) avoir la nationalité yougoslave	48
c) avoir l'âge de 30 ans	49
d) savoir parler et écrire la langue nationale	49
B. — Les inéligibilités relatives et incompatibilités	51
Section III. — Les listes électorales	54
a) la confection des listes	54
b) le contentieux de l'inscription	56
Section IV. — Les opérations préliminaires au vote	58
a) convocation des électeurs	59
b) détermination des circonscriptions électorales	59
c) présentation des candidatures	63
d) les lieux de scrutin	66
e) bureaux électoraux	66
Section V. — Le vote	68
a) opérations préparatoires du vote	68
b) le vote	69
Section VI. — Opérations postérieures au vote ..	71
a) le recensement des suffrages	71
b) la répartition des sièges	71
Section VII. — Le contentieux électoral	77
I. — Crimes et délits électoraux	77
II. — Vérification des pouvoirs	79
Vue d'ensemble sur la loi électorale du 27 juin 1922	83
Chapitre IV. — La loi électorale du 10 septembre 1931	94
Sections I. — De l'électorat	95
Section II. — De l'éligibilité	96
Section III. — Détermination des circonscriptions électorales	99
Section IV. — Présentation des candidats	101
Section V. — La composition des bureaux électoraux et le mode de votation	106
Section VI. — Répartition des sièges	109
Vue d'ensemble sur la loi du 10 septembre 1931	142

Chapitre V. — Les modifications à la loi du 10 septembre 1931	121
Section I. — Détermination des circonscriptions	121
Section II. — Présentation des candidatures	126
Section III. — Répartition des sièges	129
Section IV. — Résultats des élections du 5 mai 1935	135
Vue d'ensemble sur les modifications apportées à la loi de 1931	138
Chapitre VI. — Le mode de recrutement du Sénat, la loi électorale du 30 septembre 1931	144
Section I. — De l'électorat	149
Section II. — De l'éligibilité	150
1° avoir l'âge de 40 ans	150
2° la nationalité yougoslave	151
3° savoir parler et écrire la langue nationale	151
Section III. — Détermination des circonscriptions électorales	153
Section IV. — La Confection des listes électorales	153
Section V. — Présentation des candidats	154
Section VI. — Composition des bureaux électoraux	154
Section VII. — Répartition des sièges	156
Conclusion	161
Bibliographie	167
